

La educación en su entorno : sistema educativo y políticas públicas en Paraguay	Titulo
Ortiz, Luis - Compilador/a o Editor/a; Demelenne, Dominique - Autor/a; Díaz, Juan José - Autor/a; Elías, Rodolfo - Autor/a; Gimenez, Luz - Autor/a; Goetz, Kevin - Autor/a; Machado, Alina - Autor/a; Misiego, Patricia - Autor/a; Molinier, Lila - Autor/a; Ortiz, Luis - Autor/a; Perazzo, Ivone - Autor/a;	Autor(es)
Asunción	Lugar
ILAIPP CADEP	Editorial/Editor
2014	Fecha
	Colección
Inclusión escolar; Políticas públicas; Sistema escolar; Sistema educativo; Educación; Paraguay;	Temas
Libro	Tipo de documento
* <a href="http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/cadep/20160714114128/9.pdf">http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/cadep/20160714114128/9.pdf</a>	URL
Reconocimiento CC BY <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



# LA EDUCACIÓN EN SU ENTORNO

## Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay

Luis Ortiz (Compilador)

Dominique Demelenne

Juan José Díaz

Rodolfo Elias

Luz Gimenez

Kevin Goetz

Alina Machado

Patricia Misiego

Lila Molinier

Luis Ortiz

Ivone Perazzo



# **LA EDUCACIÓN EN SU ENTORNO**

Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay



# LA EDUCACIÓN EN SU ENTORNO

Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay

Luis Ortiz (Compilador)

Dominique Demellenne

Juan José Díaz

Rodolfo Elias

Luz Gimenez

Kevin Goetz

Alina Machado

Patricia Misiego

Lila Molinier

Luis Ortiz

Ivone Perazzo



tape'a



La educación en su entorno. Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay

Luis Ortiz (Compilador)

1ª Edición

Asunción

CADEP/ILAIPP

171 págs.

15,5 x 22,5 cm

ISBN: 978-99967-760-0-7

1. Educación, 2. Sistema educativo, 3. Políticas Públicas 4. Paraguay, 5. Luis Ortiz

© Luis Ortiz

© CADEP

Piribebuy 1058

Asunción, Paraguay

Tel. (595 21) 494 140

[www.cadep.org.py](http://www.cadep.org.py)

© Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las Políticas Públicas (ILAIPP)

### **Edición**

Luis Ortiz

### **Tapa**

Jorge Almada Toñáñez

### **Diseño y Diagramación**

Jorge Almada Toñáñez

### **Impresión**

Ediciones y Arte S.A.

---

La publicación se llevó a cabo mediante una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), bajo la Iniciativa Think Tank (TTIC)

Las opiniones expresadas en esta obra son de la exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan los puntos de vista de la ILAIPP, ni de su Comité Ejecutivo, ni del IDRC o su Consejo de Gobernadores, ni de la TTI.

Todos los derechos reservados © 2014 CADEP/ILAIPP

Impreso en Asunción, Paraguay.

## LOS AUTORES

### **Dominique Demellenne**

Sociólogo. Doctorante en Sociología por la Universidad de Lovaina, Bélgica. Docente de la Universidad Católica “Ntra. Sra. de la Asunción”. Diseñador y Coordinador del proyecto de fortalecimiento de la reforma educativa “Escuela viva Hekokatuva”. Asesor de la Dirección General de Educación Escolar Indígena (DGEEI) – MEC. Investigador del Centre d’Etudes Sociologiques.

### **Juan José Díaz**

Economista. Se desempeña como profesor de la Maestría en Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú y del programa de Economía de la Universidad de Piura, sede Lima. Sus áreas temáticas incluyen la economía del desarrollo y la evaluación de programas sociales. Es Investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE,) de Perú.

### **Rodolfo Elias**

Licenciado en Psicología por la Universidad Católica de Asunción y Máster en Psicología Social por la Universidad de Guelph, Canadá. Empezó trabajos de investigación como integrante del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES). Fue consultor de investigaciones y evaluaciones del Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay así como de otros organismos nacionales e internacionales. Docente del Instituto de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Asunción y de la FLACSO Paraguay. Coordinador Académico de esta última entidad y Coordinador del Área de investigación en Educación del Instituto Desarrollo (ID).

### **Luz Gimenez**

Economista. Cursa actualmente una Maestría en Econometría en la Universidad Torcuato Di Tella, Argentina. Fue consultora de la Unidad de Economía Social del Ministerio de Hacienda de Paraguay y de la Dirección de Estudios Económicos del Viceministerio de Economía e Integración, de la misma cartera de Estado.

### **Kevin Goetz**

Geógrafo. Máster en Geografía. Doctorante en Geografía económica en la Universidad de Toulouse, Francia. Fue consultora de la Unidad de Economía Social del Ministerio de Hacienda de Paraguay. Actualmente es consultor de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República del Paraguay. Investigador asociado del Instituto de Ciencias Sociales de Paraguay (ICSO Paraguay).

### **Alina Machado**

Licenciada y Magister en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEYA) de la Universidad de la República (UdelAR). Actualmente es candidata a Doctora en Economía por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Docente del Instituto de Economía de la FCEYA y de la Maestría en Demografía de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelAR. Investigadora del Instituto de Economía de la FCEYA –UdelAR.

## **Patricia Misiego**

Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad Autónoma de Asunción. Cursó la Maestría en Educación con énfasis en Investigación educativa, de la Universidad Católica de Asunción. Docente del Instituto Pedagógico de la Universidad Católica “Ntra. Sra. de la Asunción”. Especialista en temas de educación y niñez. Investigadora del área de educación del Instituto Desarrollo (ID).

## **Lila Molinier**

Licenciada y Maestra en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, México. Especialista en Capacitación, Diseño y Gestión de Políticas Sociales. Fue consultora de investigación así como de diseño y gestión de políticas públicas para el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) de Paraguay, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y la Secretaría de la Niñez y Adolescencia (SNNA). Es autora de investigaciones sobre políticas y gastos sociales (UNA, BID, MH) así como sobre gasto público en niñez y adolescencia (PNUD, UE/SAS). Docente del Instituto de Trabajo Social y de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción. Es directiva e investigadora, desde su fundación (1993) hasta la actualidad, del Taller Pedagógico Alternativo (Tape’a).

## **Luis Ortiz**

Doctor en Sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (París, Francia). Máster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (México D.F., México). Licenciado en Sociología por la Universidad Católica “Ntra. Sra. de la Asunción” (Asunción, Paraguay). Fue consultor de diferentes entidades públicas, y actualmente de organizaciones no gubernamentales así como de organismos multilaterales de cooperación. Profesor de la Universidad Católica y de la FLACSO Paraguay. Investigador asociado del CADEP. Director e investigador del Instituto de Ciencias Sociales de Paraguay (ICSO Paraguay). Su línea de investigación consiste en la “Educación y desigualdad social”.

## **Ivone Perazzo**

Licenciada en Economía por la Universidad de la República Oriental del Uruguay y Máster en Economía por la misma universidad. Docente e investigadora del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República. Se especializa en las áreas mercado de trabajo, distribución del ingreso y evaluación de políticas públicas.

# ÍNDICE

## PRÓLOGO

*Fernando Masi* .....9

## INTRODUCCIÓN

*Luis Ortiz* .....11

## EL SISTEMA EDUCATIVO OBLIGATORIO Y GRATUITO EN PARAGUAY. FUNDAMENTOS PARA SU UNIVERSALIZACIÓN Y CALIFICACIÓN

*Lila Molinier* .....15

## LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA EN PARAGUAY. ALCANCES Y LÍMITES DE LOS PROGRAMAS DE GRATUIDAD EN EDUCACIÓN EN LA REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES

*Luis Ortiz* .....57

## INVESTIGACIONES SOBRE LA INTRODUCCIÓN DE LAS TIC EN LAS ESCUELAS Y SU IMPACTO EN EL APRENDIZAJE

*Rodolfo Elías, Patricia Misiego*

*Alina Machado, Ivone Perazzo*

*Juan José Díaz* .....91

## PROPUESTAS PEDAGÓGICAS CON CRITERIOS DE EQUIDAD Y CALIDAD PERTINENTES A LOS CONTEXTOS RURALES Y URBANOS. UNA TAREA PENDIENTE EN PARAGUAY

*Dominique Demellenne* .....131

## LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA Y SU FINANCIAMIENTO. ACERCA DE LA DISTRIBUCIÓN SOCIO-ESPACIAL DEL FONACIDE

*Luis Ortiz, Kevin Goetz, Luz Giménez* .....149



## PRÓLOGO

En la última década se han producido significativos avances en América Latina a partir de un crecimiento económico sostenido, una estabilidad macroeconómica y políticas sociales más adecuadas. Como resultado de este proceso, no solamente se incrementaron los ingresos, sino que también se redujeron los niveles de pobreza y se crearon más oportunidades de empleo. Actualmente, varios países ya tienen la graduación de renta media y otros se encuentran en camino de alcanzar ese nivel.

Sin embargo, un número importante de obstáculos se interponen a los esfuerzos de los países latinoamericanos para llegar a estadios más elevados de desarrollo económico y social. Estos obstáculos se dan en el marco de la inequidad en la distribución de los ingresos y la desigualdad de oportunidades, entre las cuales el acceso a los servicios básicos es una dimensión crucial.

De todas las trampas que estas desigualdades pueden interponer al avance de nuestras sociedades hacia estadios de mayor bienestar socioeconómico, la educación constituye uno de los medios más eficaces para combatirlas. Sin embargo, el aumento de la clase media en América Latina y de una mayor cobertura en los servicios básicos, fue acompañado de un deterioro de la formación educativa de los habitantes de la región.

En el caso de Paraguay, varios desafíos se presentaban para el sector educativo en el período posterior al régimen autoritario (1954-89): el incremento de los gastos sociales, la disminución de los índices de deserción escolar en el nivel primario, el aumento de la matrícula en la educación secundaria, la mayor inversión pública en infraestructura física así como la introducción y ampliación de programas de gratuidad educativa.

Un aumento importante de los gastos sociales en educación, en los últimos veinte años, ha sido clave para lograr progresos en la matrícula escolar, en el crecimiento de la cobertura de la educación secundaria y en la implantación de programas compensatorios. Sin embargo, estos gastos siguen aún siendo limitados para alcanzar todas las metas de la política educativa. Asimismo, los logros han sido principalmente cuantitativos, permaneciendo una deuda significativa en la calidad de la educación.

Sin conocer en profundidad los resultados de las reformas educativas últimas, la percepción generalizada de la ciudadanía es que la calidad educativa quedó relegada y hasta se ha deteriorado en relación a décadas anteriores. Más allá de que esta estimación se acerque a la realidad, hay varias formas de comprobar que la educación formal en Paraguay no arroja resultados satisfactorios. Una de ellas es la demanda laboral que generalmente se topa con una oferta de bajos niveles educativos y no apta para los diversos requerimientos de la producción y de los servicios.

Pero la calidad de la educación no solo debe apuntar al mercado del trabajo. También debe traducirse en elevar el nivel de producción y debate intelectual, propio de una ciudadanía crítica que esté en la base de un régimen democrático sólido. En efecto,

personas bien formadas en un país son la clave para demandar, elaborar y aplicar políticas públicas más eficientes, para constituir élites políticas con conciencia de comunidad nacional y para formar élites empresariales modernizantes, con pleno entendimiento de la función del Estado.

Los trabajos que se presentan en este libro compilado por Luis Ortiz ayudan a entender la educación en el Paraguay de los últimos 25 años: los logros obtenidos, las limitaciones del sistema y los desafíos para el futuro. Algunas secciones del texto refieren también a experiencias de implementación de políticas públicas en países latinoamericanos como Uruguay y Perú, ofreciendo elementos de comparación.

Mejorar la calidad de la educación en Paraguay y hacer de la misma el instrumento principal de avance social y económico del país, requiere de compromisos fuertes y de la participación de varios sectores. La educación no solo es asunto de los docentes y de los decisores de políticas públicas sino de la sociedad en su conjunto. Sin honestidad ni compromiso de los políticos y sin demandas ciudadanas permanentes, la educación podría limitarse a un mero trámite formal en que los habitantes del país gastan sus años de juventud sin desarrollar capacidades ni dotar de contenido sustantivo a sus vidas.

**Fernando Masi**

Director  
CADEP

## Introducción

*Luis Ortiz*

La educación no es competencia exclusiva del sistema educativo. Ella involucra diferentes sectores y agentes sociales con necesidades e intereses en función de los cuales tramitan demandas de acceso y de resultados del proceso educativo en sus experiencias sociales. Dicho proceso no solamente concierne la relación pedagógica-institucional entre escuela y estudiantes, sino también entre educación y poder público, así como entre formación y campo laboral. En este sentido, la educación implica un entorno constituido por la estructura social, las instituciones que la enmarcan y las políticas públicas que la orientan.

Desde el punto de vista de las instituciones, el desafío que se presenta para la educación paraguaya es de superar la lógica de la oferta educativa según la cual los procesos de enseñanza y aprendizaje constituyen rituales institucionales más que instancias significativas de desarrollo cognitivo así como de formación ciudadana y profesional. La masificación resultante de las dos décadas que siguieron a la implementación de la reforma educativa, generó el problema crítico de expandir el acceso sin garantizar la retención. En este marco, la expansión educativa, incluso con el avance del sector privado de la oferta, no dio respuesta a los problemas de eficacia externa e interna del sistema, reproduciendo más bien el esquema de la “masificación” que capta la demanda educativa en desmedro de la calidad, del desempeño eficiente y de la retención a lo largo del itinerario educativo.

En este marco, la necesidad de revisar el diseño institucional es menos importante que dotarlo de las condiciones técnicas, financieras y políticas para lograr la permanencia en el sistema educativo a todos los sectores de la sociedad, en especial de aquellos desfavorecidos social y culturalmente que se ven aquejados por los bajos niveles de escolarización para hacer frente al mundo social con sus diferentes retos. Por otra parte, se requiere la priorización de la calidad del proceso educativo, centrándose en el papel del cuerpo docente del sistema el cambio de un modelo de enseñanza basado en contenidos a otro basado en competencias. Este cambio pedagógico podría implicar la reforma del estatuto docente, de la organización del proceso pedagógico-institucional y la lógica de transmisión ética a propósito de los principios que rigen la sociedad democrática.

A propósito de las condiciones sociales, la cobertura universal de la enseñanza se volvió un imperativo de la política pública durante la reforma educativa al igual que la promoción de la calidad, aunque en los hechos ciertos sectores y grupos sociales quedaron librados a su suerte, bajo el arbitraje de un principio meritocrático que rige sólo formalmente. El sistema educativo, a pesar de los cambios institucionales, curriculares y pedagógicos, sostuvo -y legitimó- la persistencia de las desigualdades educativas entre las clases sociales, constatándose que el acceso educativo no es igual

a las condiciones sociales del acceso, es decir, la igualdad de oportunidades no necesariamente desemboca en desigualdad de resultados. Este dilema fue uno de los puntos débiles del Estado paraguayo ante el desafío de revertir no solo la ineficiencia del sistema educativo sino también la desigualdad social.

El proceso educativo no está basado en una estructura social que facilita y promueve la distribución de las oportunidades. La desigualdad social imperante sirve más bien de freno a la inclusión en los diferentes niveles del proceso educativo. Porque la exclusión educativa, identificada como una de las causas de la exclusión social, tiene su origen en la desigualdad social y se asocia a problemas tales como la pobreza económica, la segregación socioespacial y la discriminación sociocultural.

En términos de las políticas públicas, la reforma de los noventa planteó la necesidad de promover estrategias para superar la desigualdad y la discriminación que regían el sistema educativo pre-democrático, razón por la cual la equidad constituyó formalmente uno de los fundamentos de esa actuación pública. El Estado habilitó institucionalmente un marco normativo que permitió la reivindicación del enfoque de derecho en la educación y de la equidad como base de un proyecto democrático posible. La inclusión social, desde entonces, implicó un proceso de atención y respuesta al problema de la diversidad de los alumnos, planteándose modificaciones en contenidos curriculares, enfoques pedagógicos y estrategias de visibilización de la diversidad cultural aunque, a pesar de todo, la acción pública quedó atrapada en un enfoque coyuntural desatendiendo la estructura social.

En este sentido, la política pública presentó un problema de alcance y de enfoque. El problema de alcance implicó que las medidas y acciones decididas con el proceso de reforma educativa se vieron limitadas por las restricciones humanas y la ineficiencia financiera respecto del rezago crítico en educación así como de las múltiples necesidades para hacer viable un sistema educativo eficiente. Más aún considerando que el presupuesto público en educación se concentró principalmente en gastos corrientes, bajo el imperativo de sostener una base social para el sistema político y no para apuntalar la enseñanza calificada, de alto nivel. Por su parte, el problema de enfoque consistió en la excesiva atención en el desempeño institucional del sistema educativo, en detrimento de la cuestión social, dado que la acentuada desigualdad terminó subvirtiendo los objetivos de la política educativa durante el proceso de democratización. Las políticas sociales, dentro de las cuales los programas de protección social con condicionalidad educativa tuvieron una expansión en Paraguay, no mostraron evidencias de repercusión en el aumento del desempeño escolar y en la disminución de las brechas vigentes en el proceso educativo.

En suma, estos y otros temas de debate son los que merecen atención en el marco de la revisión del proceso educativo que concierne a diferentes sectores de la sociedad y a diferentes agentes del sistema, así como involucra diferentes visiones y experiencias de la educación que requieren traducirse en un diálogo social tendiente a un pacto educativo. En este sentido, la presente compilación pretende contribuir con elementos de análisis sobre las condiciones sociales, jurídico-institucionales y de

planificación pública, que echen luz sobre las características del sistema educativo y el margen de posibilidad de aplicación de políticas oportunas para el sector y otras de alcance general que impacten sobre el mismo.

El primer artículo, de Lila Molinier, trata de manera extensa y detallada las diferentes figuras del marco normativo nacional paraguayo para asegurar el cumplimiento del derecho a la educación, consagrado constitucionalmente y canalizado con diferentes instrumentos jurídico-institucionales. En este marco, la autora ofrece información pertinente sobre el desempeño del sistema educativo y sobre la implementación de políticas públicas, ofreciendo un panorama general de las dimensiones abordadas por los instrumentos legales vigentes e indicando los avances y las materias pendientes en su aplicación en el país.

El segundo artículo, de Luis Ortiz, se encuadra en el análisis de las políticas emprendidas con el efecto de incentivar el acceso y permanencia en el sistema educativo de los sectores sociales más desfavorecidos. Específicamente, estudia los programas sociales de apoyo a la gratuidad en educación, en sus dos componentes: el programa de complemento nutricional y el programa de útiles escolares. El artículo se concentra en el segundo con dos propósitos: evaluar el objetivo del mismo (alentar la asistencia escolar y ofrecer condiciones adecuadas de escolarización), así como medir el efecto sobre la matriculación y permanencia en el sistema educativo de los sectores sociales referidos. Con dicho enfoque se coligen criterios de evaluación de la política pública considerando sus posibilidades y limitaciones en términos del carácter universal, la focalización, así como el impacto sobre la equidad, que implica la reducción de las desigualdades educativas dadas las condiciones actuales de aplicabilidad de las políticas públicas en educación.

El tercer artículo, de Rodolfo Elias, Patricia Misiego, Alina Machado, Ivonne Perazzo y Juan José Díaz, aborda las características de los programas de incorporación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en el proceso educativo, mostrando con un abordaje comparativo, los obstáculos y los logros de su aplicación en tres países de América latina, a saber, Paraguay, Perú y Uruguay. Los autores presentan el conjunto de discusiones teóricas y resultados de investigaciones empíricas que suscitó el proceso de inserción de la tecnología informática e internet en la vida social, considerando el aumento relativo de su disponibilidad y uso en los hogares. En consonancia, el impacto de ese proceso en la educación a través de la incorporación de herramientas computacionales y de conectividad informacional global es revisado por los autores señalando los puntos en común entre las experiencias en los países así como las diferencias en su aplicación y su adopción por los sistemas educativos. El artículo señala que la incorporación de las TIC no puede abordarse como un vector determinante sino que está condicionada por los marcos situacionales en los cuales los paquetes tecnológico-pedagógicos se introducen.

El cuarto artículo, de Dominique Demelenne, trata sobre la necesidad de pensar un modelo contextual de intervención pedagógica asumiendo la diferenciación geográfica y sociocultural de las representaciones sobre la calidad educativa en Paraguay,

a saber, entre las zonas urbanas y las rurales. En dicho sentido, señala los aspectos estructurales pero también de sentido que envuelven la “reflexividad” de los agentes educativos en un proceso de discusión y argumentación sobre sus propias prácticas, con el objetivo de que expliquen y justifiquen su experiencia escolar. La propuesta metodológica, similar a la investigación-acción, se basa en la idea de definir las experiencias sociales de forma que la reflexión contribuya a la transformación de las instituciones locales por la transformación subjetiva e intersubjetiva de los protagonistas de esas experiencias. La calidad educativa no se limita, por tanto, solo a la concepción objetivista del proceso educativo sino también –y sobre todo– alcanza las representaciones sociales de los sujetos, de modo que una política educativa que busca incidir en la calidad debe poder incidir sobre dichas representaciones.

En el quinto y último artículo, de Luis Ortiz, Kevin Goetz y Luz Giménez, se revisan los criterios de asignación y distribución de los fondos previstos en la Ley de FONACIDE, inscribiendo el análisis en una mirada socio-espacial. En el trabajo plantean las contradicciones de la ley cuyo objeto es dotar de condiciones a la infraestructura educativa pública: la implementación de lo establecido en la normativa implica asignar fondos sin considerar los requerimientos reales de las instalaciones educativas en las diferentes regiones del país y distribuirlos bajo un criterio que refuerza la concentración de los recursos, los desequilibrios geográficos y la inequidad socioeconómica. A este respecto, los autores describen las principales características de la infraestructura educativa pública y la tendencia de su déficit, indicando los desafíos para el Estado de renovar el dispositivo educativo en el territorio. Por otra parte, se formulan criterios plausibles de diagnóstico de la situación edilística y de las demandas de adecuación en los diferentes departamentos y distritos del país, proponiendo la rectoría de dos principios cruciales en una política pública de acondicionamiento de la infraestructura: la eficiencia administrativa y la equidad socio-espacial.

De este modo, el libro en su conjunto aborda el proceso educativo inserto en un entorno de intersecciones entre lo político, lo económico y lo sociocultural. Dicho abordaje invita a plantear análisis y comparaciones posibles dentro de un marco de acción recíproca entre las fuerzas sociales en sus distintas manifestaciones -de agentes y sectores- y las fuerzas político-institucionales con la incidencia del Estado en la ordenación del sistema educativo. A propósito, el estudio de las políticas públicas se hace crucial porque permite revisar esas intersecciones, nunca convergentes del todo sino siempre objeto de redefiniciones.

# EL SISTEMA EDUCATIVO OBLIGATORIO Y GRATUITO EN PARAGUAY. FUNDAMENTOS PARA SU UNIVERSALIZACIÓN Y CALIFICACIÓN<sup>1</sup>

Lila Molinier

## 1. El contexto general. Los cambios establecidos por la reforma educativa de los 90<sup>2</sup>

La educación paraguaya y su sistema de gestión han experimentado considerables cambios en las dos últimas décadas en relación con el período de la dictadura de Alfredo Stroessner, de 35 años de duración (1954 – 1989), en el contexto de los cambios generales impulsados por el proceso de apertura política y la transición hacia un régimen democrático, tras la caída de dicho gobierno, como fueron la derogación de las leyes liberticidas y la restitución de las libertades individuales de las personas, así como de organización; la promulgación de un nuevo Código Electoral (1990), incluyendo el reconocimiento de todos los partidos y movimientos políticos sin discriminación ideológica, la descentralización del gobierno municipal, y la institución de la agenda electoral; la elaboración y sanción de la nueva Constitución Nacional (1992) por medio de una Convención Nacional Constituyente de carácter plural; la integración regional al proyecto del MERCOSUR, desde su creación<sup>3</sup>, y la reforma educativa iniciada en 1991-1992, e implementada gradualmente en el aula desde 1994<sup>4</sup>.

En el campo de la educación superior universitaria, el impulso dado a la democratización, institucionalización y descentralización a nivel país, también generó diagnósticos y propuestas de cambios del sistema, que comenzó con la aprobación y vigencia de la Ley de Universidades N° 126/1993.

Por su parte, el nuevo proyecto y compromiso país que significó la nueva Constitución Nacional (1992), reconoció y garantizó los derechos civiles, políticos y sociales de la población, y estableció la reestructuración del Estado paraguayo, a ese efecto.

---

1 Este trabajo es producto de la primera fase de la investigación sobre el financiamiento de la educación en Paraguay, consistente en un mapeo de la legislación educativa. Forma parte del Proyecto del Fondo Regional de la Sociedad Civil en la Educación (FRESCE)/Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE).

2 Utilizamos una referencia general en cuanto a género, por lo que no hacemos la diferenciación entre el femenino y el masculino, para facilitar la escritura.

3 El Mercado Común del Sur, fue creado con la firma del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991, por los mandatarios de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

4 El año de inicio de la reforma educativa varía según el hito con el que se identifica: i. el establecimiento del Consejo Asesor de la Reforma Educativa (1990); ii. la elaboración del proceso del diagnóstico nacional (1991-1992) y del proyecto de reforma; iii. el Congreso Nacional de Educación (1992) y los Congresos Regionales (1993), donde se presenta y valida el diagnóstico; iv. la fundamentación de la reforma y la elaboración de los delineamientos curriculares de la educación inicial y de la educación escolar básica (1993); y, el inicio de la implementación gradual de la reforma curricular en aula, empezando por el preescolar y el primer grado (1994).

En cuanto a la educación, reconoció que toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, y dispuso la obligatoriedad de la educación escolar básica de nueve grados, así como el mínimo presupuestario del 20 % de la asignación a la Administración Central para la educación.

Renovó los fines de la educación como “el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad, la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio”. También, estableció que los objetivos permanentes, son “la erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo” (Constitución Nacional, 1992, Art. 73).

En este contexto de apertura política y de transición hacia un régimen democrático la, reforma formó parte de la demanda reiterada de los sectores democráticos, por lo que el primer gobierno de la transición conformó un Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) con 12 reconocidos exponentes nacionales de la educación democrática, la filosofía, las ciencias sociales, la cultura y las artes, y el trabajo social. Dicho Consejo, se constituyó en un actor principal para la elaboración del diagnóstico nacional de la educación paraguaya, en contacto directo con los equipos de directivos y técnicos relativamente calificados de todos los niveles de la estructura del Ministerio de Educación (1991 – 1992), y que fuera discutido y validado en dos Congresos Nacionales y 18 Congresos Regionales (1992, 1993), junto con los nuevos fines y objetivos de la educación paraguaya (MEC-BID, 1999).

Estos procesos de inserción de la educación paraguaya en el contexto nacional de apertura y transición política pos-dictadura estuvieron acompañados en el plano mundial por el movimiento promovido por la UNESCO, en Jomtien, marzo de 1990, con la *Declaración de la Educación Para Todos en el 2000* y su Plan de Acción, y en el plano regional, por los compromisos asumidos en el *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (1990 – 1995)* y de la *Declaración de Quito*, en abril de 1991 (MEC-UNICEF, 1993).

La incidencia del movimiento por la educación básica para todos en la apertura y la búsqueda de la democracia paraguaya se evidencia en el texto y el espíritu de los derechos a la educación reconocidos en la nueva Constitución Nacional de 1992, así como en las propuestas de la reforma educativa, los nuevos delineamientos de la educación inicial y escolar básica; de la formación docente inicial y continua; la reestructuración de la educación general básica y permanente, y la jerarquización de la reforma en la educación como política de Estado, mediante la primera Ley General de Educación, N° 1.264/1998. En todos ellos, la promoción de la educación general básica y de la escolar básica, en particular, es un derecho para todos y todas, en relación con su contexto social concreto y durante todo el ciclo de vida.

También cabe considerar el contexto favorable generado por la *Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño*, y su *Plan de Acción Global 1990 – 2000, de la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia*, Nueva York septiembre de 1990, firmada por el gobierno nacional, y ratificada por el Congreso Nacional. En este caso, la Constitución Nacional (1992) asumió en los Derechos de la Familia, los derechos de protección integral de los niños, y la obligación de la familia, la sociedad y el Estado, de garantizar su desarrollo armónico, así como el ejercicio pleno de sus derechos. Además, que en caso de conflicto, los derechos del niño tienen carácter prevalente.

Su incidencia en la educación siguió un proceso largo, no formal<sup>5</sup>. Los avances se dieron con la promulgación y vigencia del Código de la Niñez y Adolescencia (2001), y con él, la creación del Sistema Nacional de Protección y Promoción de la Niñez y Adolescencia, de carácter descentralizado, y de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA) como su órgano ejecutivo, dependiente de la Presidencia de la República<sup>6</sup>. En los últimos años, y como resultado del proceso recorrido por el movimiento de protección y promoción de los DDNN, se ha avanzado en la incorporación de contenidos y objetivos a desarrollar en los programas de estudio y los textos de la educación escolar, al igual que de la capacitación docente.

Los cambios establecidos por la reforma educativa incluyeron el aspecto pedagógico-curricular, el administrativo-institucional y el jurídico, en respuesta al diagnóstico nacional elaborado a cargo del Consejo (CARE). Su implementación estuvo a cargo de los programas de reforma por cada nivel educativo<sup>7</sup>, a través de ejes y líneas de acción relacionados con la actualización del marco normativo, pedagógico y administrativo, y el fortalecimiento institucional de las direcciones generales de nivel, así como otras direcciones de apoyo; el desarrollo de las estadísticas educativas, su difusión y uso; la formación docente inicial y la capacitación de los docentes, directores, técnicos y supervisores en servicio, así como de los padres de familia; la elaboración y dotación de libros y materiales didácticos para docentes y alumnos; el mejoramiento de la infraestructura escolar, edilicia, su equipamiento. También, incluyó cambios en la supervisión educativa.

Fue elaborado el *Plan Estratégico de la Reforma Educativa Paraguay 2020. Enfrentemos juntos el desafío* (MEC, 1996) dentro de un proceso participativo denominado *Diálogos Estratégicos* (MEC-CARE, 1996) que dio un marco global y una perspectiva de largo plazo a las acciones, al mismo tiempo en que capacitó a miembros del Equipo

---

5 La promoción de los DDNN estuvo a cargo de las organizaciones no gubernamentales, así como el largo proceso participativo de elaboración y aprobación del Código de la Niñez y Adolescencia.

6 En estos procesos de promoción de los DDNN y su institucionalización en una ley específica tienen protagonismo la Coordinadora de los Derechos de la Infancia y Adolescencia (CDÍA), creada en dicho contexto, involucrando a la antigua Dirección del Menor, del Ministerio de Justicia y Trabajo, y al Poder Judicial, con la asistencia técnica de UNICEF Paraguay.

7 Programa de Mejoramiento de la Educación Preescolar y Primaria (1994 – 1999) y de la Educación Secundaria (1994-1999), Programa de Consolidación de la Reforma Educativa en la EEB, Escuela Viva Hekokatuva (2001 – 2007) y de la Educación Inicial (2004 – 2010), Reforma Joven, de la Educación Media (2003 – 2009). Estos programas contaron con la asistencia técnica y financiera del BID así como del BM, mediante créditos reembolsables, en su mayor parte.

Asesor, a los equipos directivos y técnicos del MEC, en el diseño y la gestión de la política educativa.

Otras decisiones que marcaron cambios en la educación paraguaya en el contexto de la reforma educativa en la década del noventa fueron la homologación del salario docente al salario mínimo legal por cada turno de trabajo; la equiparación de la asignación del presupuesto público de la educación al mínimo del 20% del gasto total de la Administración o Gobierno Central, instituido por la Constitución Nacional de 1992, y la sanción y promulgación de la primera Ley General de Educación, N° 1.264/1998, ya mencionados. En el ámbito del MERCOSUR, se negociaron y acordaron la homologación de la educación escolar básica y media, entre otras medidas (MEC-BID, 1999).

Con mucha frecuencia, las dos primeras medidas mencionadas fueron desvalorizadas por los críticos de la reforma educativa, por lo que hace falta revisarlas hoy, por su importancia para la política educativa así como las sociales en general. En el caso de la homologación del salario docente de aula al salario mínimo por turno, por dos razones: la creencia de que la misma fue una medida política del partido de gobierno<sup>8</sup>, para ganar las elecciones generales de 1991 y 1993, por un lado. Sin descartar dicha probabilidad, cabe considerar la demanda de dignificación del docente y su salario, incluida en el diagnóstico nacional, y ratificada por el Congreso Nacional de Educación (1992) y de los Congresos Regionales de Educación, ante los bajísimos salarios docentes heredados de la dictadura stronista<sup>9</sup>. Por otro lado, porque dicha equiparación no se sostuvo en el tiempo, ya que los ajustes sucesivos al salario mínimo legal no incluyeron ajustes en la misma medida o excluían a los salarios docentes. En lo que se refiere al decenio de los noventa, dicha equiparación se dio en 1992, y los desfases respecto del salario mínimo legal fueron negativos en algunos años y positivos, en otros.

En cuanto a que la asignación presupuestaria mínima del 20% de los recursos destinados a la educación del total de la Administración o Gobierno Central es insuficiente, también cabe compararla con la que tenía en la época anterior. En la década 1981 – 1991 el gasto ejecutado por el MEC varió de un equivalente del 11,0 al 11,8% del gasto total ejecutado por la Administración o Gobierno Central, para aumentar al 15% en 1992, por efecto del crecimiento del salario docente, y a alrededor del 21% desde 1996, con la ejecución de los programas de la reforma educativa en el aula y el aumento considerable de la cobertura educativa (Molinier, 1993).

Por otra parte, con la sanción y promulgación de la Ley General de Educación, el 26 de mayo de 1998, acorde con la reestructuración del Estado instituida por la Constitución Nacional de 1992 y la reforma educativa, se institucionalizaron los cambios, particularmente en relación con la educación general y escolar básica, la organización

---

8 El Partido Colorado ejerció el rol de partido de gobierno durante 61 años, desde 1947, incluyendo la dictadura militar de Alfredo Stroessner (1954 – 1989) y la transición posterior (1989 – 2008)

9 El salario nominal docente 1ª categoría, era en 1989, de 78.800 guaraníes, por turno, frente al SML de 150.900, mientras que el de un docente/bachiller, de 44.100 guaraníes. El resultado de este crecimiento del salario docente fue el crecimiento del gasto ejecutado nominal del MEC 1991 – 1992, en 53%, y en términos reales, sin inflación, del 35%.

y administración del MEC y del Sistema. La secretaría ministerial cambió su denominación por la de Ministerio de Educación y Cultura.

Finalmente, advertimos que en este complejo proceso de cambios formulados e incorporados por la reforma educativa y la evolución seguida hasta la actualidad, hay deudas en la interpretación de los procesos y resultados obtenidos respecto de la incidencia de los factores internos del país y del exterior, así como del contexto social global de la educación.

En el caso del movimiento mundial por la Educación para Todos 1900 – 2000, destacamos su incidencia en el plano de los documentos oficiales producidos en el contexto país, su sistematicidad, integralidad, la coherencia y consistencia interna en la estructura del sistema educativo, sus regímenes, modalidades y niveles. El marco de política de Estado, en la Constitución Nacional y en la Ley General de Educación, que se evidencia en el reconocimiento y las garantías al derecho de la educación básica a toda la población, las diversas opciones para las diversas poblaciones y culturas. También, se evidencia en los delineamientos curriculares, en la fundamentación de la educación inicial y escolar básica, y la reestructuración de la educación permanente (MEC, 2000). Estos aportes del movimiento de la Educación para Todos al año 2000, con el enfoque de la educación básica, no fueron acreditados como tales en las nuevas políticas educativas, sólo son reconocidos en el ámbito de los actores involucrados en su formulación, a nivel técnico.

En el caso de las acciones emprendidas en el marco de los programas de gestión de la implementación de la reforma en el aula desde la educación inicial a la educación media y la formación docente, el balance arroja resultados positivos en el aumento de la cobertura de todos los niveles educativos, y del gasto público en la educación.

Posteriormente, entre el 2010 – 2012, hubieron mayores avances en la institucionalización de la gratuidad de los servicios educativos públicos y administrativos del MEC; el aumento de la cobertura de los programas de protección social para disminuir el déficit de cobertura y permanencia en el sistema escolar básico, como ser, la universalización de la canasta de útiles escolares y del programa de la merienda escolar, y la ejecución del programa selectivo del almuerzo escolar, en las escuelas públicas.

En síntesis, los veinte años y más recorridos, de la pos-dictadura, por el proceso de la educación general y escolar básica, la media, y la no universitaria, han significado avances relacionados con los cambios en el contexto general a nivel país, así como en la estructura y el funcionamiento del sistema educativo nacional, aunque éste sigue en la actualidad fragmentado, respecto del sistema de la educación superior, y segmentado, respecto de sus respuestas a la desigualdad social existente planteándonos los desafíos para el corto, mediano y largo plazo venidero.

## **2. La estructuración del sistema educativo nacional y el sistema educativo obligatorio, 1992 - 2012**

La visión estratégica asumida en la reforma planteó, con base en la Educación para Todos, que el sistema educativo nacional debe ser capaz de responder a demandas diferenciadas por nivel, modalidad y tiempo; que debe ofrecer a toda persona la posibilidad de adquirir una buena educación básica y de formarse a lo largo de toda su vida (MEC-CARE-IIDHU, 1996: 67-68).

Asimismo, planteó que el Sistema debe estar preparado para responder a diferentes públicos: (i) la población en situación excepcional, marginales, penitenciarias, indígenas, migrantes, etc.; (ii) la población con dificultades particulares, como campesinos de asentamientos recientes o antiguos y habitantes de barrios suburbanos; (iii) la mayoría de la población que requiere, antes que nada, una rápida calificación profesional adecuada, y (iv) personas en condiciones de acceder a niveles universales de excelencia. De ahí que el nuevo Sistema propuesto integró en el eje vertical los diversos regímenes educativos. Y dentro de la Educación de Régimen General, en su eje horizontal, las modalidades educativas: formal, no formal y la informal, sus correspondencias y complementariedades (ver Gráfico 1). Estas propuestas de la reforma educativa fueron institucionalizadas en el diseño curricular de la educación inicial y escolar básica -implementado a nivel de aula desde 1994; de la media, desde 2002; de la formación docente, desde 1994, y en la Ley General de Educación (1998) -aunque presentó innumerables limitaciones en su implementación. Como ejemplo de ello, la continuidad de la práctica docente y de gestión escolar tradicional es la más referida. Pero también en los nuevos textos y las bibliotecas escolares para la educación escolar básica, editados durante el proceso de implementación de la reforma curricular, se observa la continuidad de la educación tradicional y conservadora.

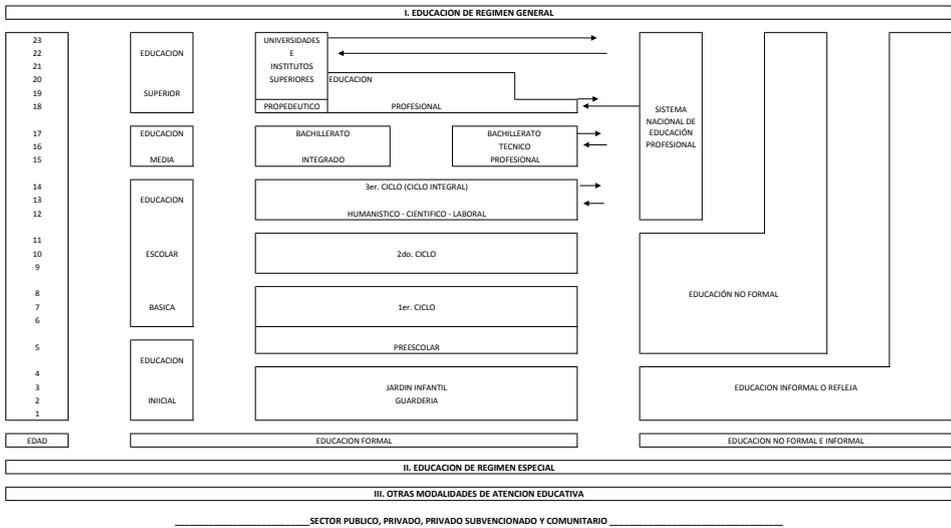
En la segunda mitad del siguiente decenio, se volvieron a ajustar los currículos y los programas, para mejorar sus especificaciones y avanzar hacia el desarrollo de las capacidades, por competencias.

No obstante, el sistema educativo nacional está fragmentado, en particular, dentro del régimen regular de la educación formal, donde la gestión institucional del tercer nivel, de la educación superior, está desarticulada. Las universidades e institutos superiores no están articulados con la educación general y escolar básica, por lo que el sistema educativo nacional no funciona como tal.

### **2.1. Los regímenes y las modalidades educativas**

El desconocimiento y la confusión de la forma en que se estructura el Sistema, y de su relación con los derechos educativos así como las opciones disponibles para la población, hace necesario referir brevemente a dicho conjunto, para ubicar dentro del mismo, el sistema educativo obligatorio. Según dicho ordenamiento, el Sistema incluye la *educación de régimen general; la de régimen especial, y de otras modalidades de atención educativa* (MEC, 1998: 25).

**Gráfico 1:** Paraguay. Sistema Educativo Nacional



Fuente: MEC- CARE-IDIUH, (1996:70) y MEC, (1998), Ley General de Educación, 1998.

## 2.1.1. La educación de régimen general

Está constituida por la educación formal, no formal e informal. Sus niveles y ciclos deben articularse, según el art. 26 de la Ley General de Educación, de manera que profundicen los objetivos, faciliten el pasaje y la continuidad, y aseguren la movilidad horizontal y vertical de los alumnos. En este régimen se halla ubicada la educación obligatoria, que es de carácter formal, pero puede ser también cubierta por la educación no formal, como lo veremos.

### 2.1.1.1. La educación formal

La Ley General estructura la educación formal en tres niveles: (1º) la educación inicial y la escolar básica; (2º) la educación media, y (3º) la educación superior, con lo cual marca una diferencia respecto de la propuesta original de la reforma en el que se refería a cuatro niveles educativos (MEC, 1995: 18-21).

### 2.1.1.2. La educación no formal

Su objetivo es el de complementar, suplir conocimientos, actualizar y formar en aspectos académicos o laborales, sin las exigencias y las formalidades de la educación escolarizada ni la sujeción al sistema de niveles, ciclos y grados establecidos por el sistema de educación formal. No obstante, es sistemática, y busca desarrollar procesos y resultados de calidad, por su pertinencia y relevancia.

La Ley General de Educación de 1998, a través de sus artículos 56 y 57 autoriza a las instituciones de educación no formal a ofrecer programas de formación laboral en artes y oficios, de formación académica y en materias conducentes a la validación de niveles y grados propios de la educación formal, con lo cual avanzó hacia la diversificación de la oferta de servicios educativos formales a cargo de instituciones no formales.

Las estadísticas nacionales no las registra o lo hacen en forma parcial, pero esta modalidad educativa tiene vigencia generalizada en la vida nacional, para la capacitación permanente de grupos sociales autogestionarios o no, en temáticas laborales, así como para la concientización social y política de amplias capas de la población. La reforma de la educación escolar básica la incorporó en la capacitación de los padres y líderes comunitarios a favor de los cambios en la gestión escolar<sup>10</sup>.

### **2.1.1.3. La educación informal o refleja**

Frecuentemente confundida con la educación no formal, la educación informal o refleja refiere a la educación propiciada a través de individualidades, entidades, medios de comunicación social, medios impresos, tradiciones, costumbres, ambientes y comportamientos sociales, y otros no estructurados que producen aprendizajes individuales y sociales a través de los medios de comunicación social, masivos y alternativos, en los procesos de educación permanente y de difusión de la cultura, respecto de la cual la Ley General de Educación de 1998, a través de su artículo 58, asegura que el Gobierno Nacional incentivará y fomentará su participación.

En los años de la transición política, la educación informal o refleja ha tenido gran expansión con la vigencia de las libertades individuales, públicas y de prensa. Pero también, está generando resistencias y quejas, el hecho de que algunos medios de prensa establecen la agenda política y tratos discriminatorios relacionados con las diferencias ideológicas, con lo cual intentan volver a los tiempos en los que las libertades ideológicas estaban cercenadas. Se observa que esta situación es frecuente por la tendencia a la concentración de medios bajo un mismo dueño o grupo empresarial, la llamada cadena de radio, prensa escrita y televisión, que se ha permitido acumular mucho poder económico y político, y busca determinar los acontecimientos del país en beneficio de sus negocios empresariales, generalmente en competencia con los partidos políticos y las organizaciones sociales, y en relación con mensajes que consiguen fortalecer las relaciones de competencia del mercado, por sobre los intereses humanísticos, cooperativos, comunitarios y nacionales.

El movimiento social y popular en el Paraguay ha generado respuestas alternativas a dichas tendencias con la comunicación y la educación popular, a través de la creación de las radios comunitarias, la edición de revistas y semanarios formadores de opinión

---

<sup>10</sup> La capacitación de las madres y padres, así como su organización como actores educativos y cooperantes en la gestión escolar es una constante, aunque con matices diversos, en varios programas de implementación de la reforma educativa y su consolidación, como el MECES (1996-2000); Mitã irũ (1995 - 2000), y Escuela Viva Hekokatuva (2001 - 2008)

crítica y propositiva, la producción de programas audiovisuales y cortometrajes para la alfabetización y capacitación de jóvenes y adultos, así como de apoyo a la educación básica intercultural bilingüe. Durante el gobierno de alternancia de Fernando Lugo (2008-2012), también se creó la Secretaría Nacional de Comunicación (SICOM); la agencia de noticias IP; la TV Pública Paraguay “*Jajotopa*”, con marcado énfasis en la comunicación y educación popular castellano-guaraní; la recuperación de la memoria histórica, y el sentido crítico para la construcción de una patria y una región soberana y solidaria<sup>11</sup>.

### **2.1.2. La educación de régimen especial**

Incluye a la educación artística, la educación en lenguas extranjeras y de otras etnias. Las ofertas educativas en estos campos pueden estar sujetas al régimen general, formal y no formal. Está orientada, como los establecen los artículos 68 al 73 de la Ley General de Educación, a niños, adolescentes y adultos que estén interesados en el cultivo de las artes o de las lenguas, pudiendo estar matriculados simultáneamente en más de una modalidad académica.

Las ofertas de la educación en este régimen están diversificadas en relación con los regímenes, modalidades y niveles educativos, como de la población a la que se orienta. Las estadísticas oficiales tampoco las registra.

### **2.1.3. Otras modalidades de atención educativa**

Según la Ley General de Educación, del artículo 76 al artículo 88, incluye a la educación general básica y educación permanente, la educación para grupos étnicos; la educación campesina y rural; la educación para personas con limitaciones o con capacidades excepcionales, la educación para la rehabilitación social y prevención de adicciones; la educación militar; la educación policial y la educación para ministros de culto.

Dentro de estas modalidades, se destaca la alfabetización y capacitación de jóvenes y adultos, relacionada con la estrategia de la educación básica para todos<sup>12</sup>. También, la educación rural y campesina e indígena, que buscan atender y adecuar a dichos contextos, la educación formal como no formal, de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, y adultos en general.

---

11 Una agencia pública de noticias, Información pública (IP), una Radio Nacional reestructurada y dos sitios web de información, completan el espectro de servicios de comunicación y educación popular desarrollada entre el 2010 – 2012. Actualmente, estas acciones se mantienen con muchas dificultades, y corren el riesgo de ser clausuradas.

12 Está incluida en las estadísticas oficiales del MEC.

## **2.2. Los niveles de la educación formal y la estructura de la educación obligatoria-gratuita**

De los tres niveles en los que está organizada la educación formal, los dos primeros son obligatorios.

### **2.2.1. Primer nivel**

Está conformado por la *educación inicial* y la *educación escolar básica*.

#### **2.2.1.1. La educación inicial**

Es obligatoria y gratuita en la actualidad, con base en la Ley de Gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media, N° 4088/2010. Su estructura es materia de desacuerdos entre la propuesta de la reforma educativa, junto con la práctica institucional y el Currículo de la Educación Inicial (MEC, 2004), por un lado, y la Ley General de Educación, por el otro, en relación con el preescolar. Según las primeras disposiciones, la educación inicial se implementa en las modalidades antes vista, formal, no formal e informal, y se estructura en dos etapas: (i) para niños, niñas desde los 45 días de nacimiento hasta los 3 años (maternal) y (ii) para niños, niñas de 3 hasta los 6 años (pre-jardín, jardín de infantes y preescolar) (MEC-BID, 2006). El preescolar tenderá a su escolarización y estará preferentemente comprendida dentro de la modalidad de la educación formal. No obstante, en los casos en que se promuevan modelos alternativos o no exista oferta o el servicio sea insostenible, podrá ser impartido o cubierto por una institución u organización no formal, en concordancia con el Art. 56 de la Ley General de Educación<sup>13</sup>.

En cambio, en la Ley General de Educación, Sección Educación Inicial, se establecen dos ciclos (maternal y jardín), destinados a niños, niñas de 0-2 y 3-4 años. Mientras, el preescolar, orientado a niños y niñas de 5 años, fue integrado a la educación escolar básica en forma sistemática, y declarado gratuito en las escuelas públicas de gestión oficial. Con esta medida, la Ley General de Educación, por medio del Art. 29, buscaba lograr la gratuidad y obligatoriedad del grado preescolar “por decreto del Poder Ejecutivo cuando el Congreso de la Nación apruebe los rubros correspondientes en el Presupuesto General de la Nación<sup>14</sup>. Pero, a pesar de lo establecido por la Ley General, la práctica institucional del MEC y del sistema mantuvo al preescolar como parte de la educación inicial, a cargo de la dirección técnica correspondiente<sup>15</sup>.

---

13 El Art. 56 de la Ley General de Educación del año 1998 establece que las instituciones de educación no formal podrán ofrecer programas de formación académica, y en materias conducentes a la validación de niveles y grados propios de la educación formal. Citado por el Reglamento de la Educación Inicial, Art. 9.

14 En este contexto, el preescolar se volvió un requisito para la inscripción en el primer grado en las escuelas privadas, adelantando su obligatoriedad para este sector de la demanda del servicio.

15 La Dirección de Educación Inicial y la Dirección de Educación Escolar Básica, son las dos direcciones que conforman la Dirección General de Educación Inicial y Escolar Básica, que implementa la política educativa del primer nivel.

En el contexto actual de la vigencia de la Ley de Gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media del año 2010, la educación inicial ha sido declarada obligatoria, por lo que ya no existe justificación para que el preescolar continúe integrado a la educación escolar básica, en cuanto que su naturaleza y características están relacionadas con la formación integral de los niños y niñas más pequeños, dentro del proceso de desarrollo de la primera infancia (MEC-BID, 2009)<sup>16</sup>.

Las tareas pendientes en la educación inicial son: (i) la re-integración del preescolar a la educación inicial en el ámbito de la Ley General de Educación (1998); (ii) el logro de su articulación pedagógica en el ámbito de la gestión escolar, con la educación escolar básica y del primer ciclo, en particular, y (iii) la discusión de las implicancias de la obligatoriedad de la educación inicial establecida por la Ley N° 4088/2010, de Gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media.

En este último sentido, es muy importante la obligatoriedad y gratuidad de la educación inicial porque pueden estar asociadas con la generación de alternativas de atención integral de gestión pública, y que implican la disponibilidad de recursos programáticos, humanos calificados, y el compromiso presupuestario correspondiente, orientados a los niños y niñas desde los 45 días de vida hasta los cumplir los 6 años, y su pase a la educación escolar básica.

Por otro lado, no debería de obligar a las madres y los padres a recurrir a dichos servicios. En todo caso, es recomendable que los niños y niñas desde los 3 años cumplidos accedan a la atención integral, en jardines y centros infantiles de educación inicial, al contar con autonomía de movimiento y requieren de mayor socialización con sus pares.

Tampoco, se debería de obligar a los niños y niñas que buscan ingresar a la escuela en forma tardía, 7 u 8 años, a comenzar por el preescolar, como lo indican las denuncias de dichos padres. En estos casos, se requiere de estrategias de comunicación y movilización social que ayuden a los padres, madres y comunidades a comprender la importancia de la educación inicial y preescolar, y de su inscripción y asistencia en la edad correspondiente, para el desarrollo infantil y el desempeño escolar. Asimismo, con los docentes, directores y supervisores, para organizar y ejecutar las actividades de aprestamiento en dichos casos, y prevenir el fracaso escolar asociado con la sobre-edad.

### **2.2.1.2. La educación escolar básica**

Comprende tres ciclos, de tres grados cada uno, y nueve grados en total. Está destinada a niños, niñas de 6 a 14 años. Es obligatoria, y gratuita en las escuelas públicas de gestión oficial, según la Constitución Nacional de 1992, en su artículo 76 y la Ley General de Educación de 1998 en su artículo 32.

---

<sup>16</sup> En ese sentido, el Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial y Preescolar propuso la modificación de la Ley General de Educación de la respectiva sección. Ver Componente 1: "Marco de Políticas y Normativas de la Educación Inicial".

Esta disposición constitucional implica un avance importante en el ejercicio del derecho a la educación de los niños, niñas, preadolescentes y la población en general porque agrega un ciclo escolar de tres años (7°, 8° y 9° grado) a la educación primaria, que es gratuita y obligatoria en el Paraguay desde 1940, mediante la Constitución Nacional promulgada ese año.

Lo anterior significa que la sociedad y el Estado paraguayo se han puesto una nueva meta educativa a inicios de los noventa, de la transición democrática en el Paraguay. De ahí que la reforma educativa de 1992, nombra, fundamenta, establece sus fines, objetivos, la metodología, y organiza los ciclos y grados de la educación escolar básica, entre otras cosas (MEC, 1995). También, dio lugar al diseño y gestión de experiencias diversas en busca de mayor equidad y pertinencia para los niños y niñas de las zonas rurales y periurbanas empobrecidas<sup>17</sup>.

### **2.2.2. Segundo nivel**

Está conformado por la *educación media*. Ella está orientada a adolescentes de 15 a 17 años, según dos modalidades y tres cursos académicos. Las modalidades en las que se organiza son:

- a. Bachillerato Científico, con énfasis en (i) Letras y Artes; (ii) Ciencias Sociales, y (iii) Ciencias Básicas y Tecnología.
- b. Bachillerato Técnico, con énfasis relacionadas con la producción de bienes y servicios: (i) Industrial; (ii) Servicios, y (iii) Agropecuario.

Es obligatoria y gratuita en virtud de la Ley de Gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media, N° 4088/2010. La letra de la Ley es confusa, porque en su título no habla de la obligatoriedad, sólo de la gratuidad, pero en el Art. 2 “establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación inicial y de la educación media en las escuelas públicas de gestión oficial”, por lo que no deja lugar a dudas sobre su real alcance.

En el Art. 2 también consta que dicha medida se basa “en los artículos 29 y 37, respectivamente, de la Ley N° 1624/1998, General de la Educación”, referentes a la sección correspondiente de la Educación Inicial y de la Educación Media, y sus respectivas definiciones en cuanto a su constitución como nivel educativo. En rigor, se hace constar que esta Ley cumple con las previsiones de la Ley General, en cuanto a la posibilidad de expandir la obligatoriedad y gratuidad a dichos niveles educativos.

Este nivel ha experimentado considerables cambios durante la segunda generación de políticas impulsadas por la reforma educativa, para articular con la implementación gradual de la reforma en las aulas de la educación escolar básica, nivel en el que se colocó el énfasis en los noventa.

---

17 Tales como el Programa de Escuela Activa “Mitâ irû” (1995-2000), Programa Escuela Viva Hekokatuva (2001- 2007) y el Programa “Fe y alegría” desde 1994 hasta la actualidad.

Los cambios incorporados en la educación media, en una primera etapa, se dieron en el marco del Programa Reforma Joven, y estuvieron relacionados con el fortalecimiento institucional del nivel; la normativa pedagógica y administrativa; la formación y capacitación docente en servicio y el mejoramiento de la infraestructura general. En la segunda, de los últimos cuatro años, se desarrolló la re-significación de la Educación Media, con el que se ajustó el nuevo currículo y se dieron nuevas orientaciones.

En síntesis, la estructura de la educación obligatoria y gratuita está determinada por la Constitución Nacional (1992), la Ley de Educación General (1998) y por la nueva Ley de Gratuidad de la Educación Inicial y la Educación Media (2010). La primera, estableció la obligatoriedad y gratuidad de la educación escolar básica (9 años de duración) frente a la existente en la época anterior y a la reforma educativa de 1994, de 6 años de educación primaria obligatoria y gratuita.

La segunda, la LGE, agregó el preescolar a la escolar básica. Además dejó abierta la posibilidad de la obligatoriedad del preescolar y de la educación media. En el caso de la tercera, se establece finalmente la obligatoriedad y gratuidad de la educación inicial y de la educación media.

En cuanto al *3er nivel*, está destinado a las y los jóvenes de 18 a 24 años de edad e incluye la educación superior universitaria y no universitaria. No forma parte del sistema de educación obligatoria.

## **2.3. El marco de regulación de la gratuidad del sistema obligatorio**

### **2.3.1. Gratuidad de la matrícula escolar y de trámites administrativos en el MEC**

Al igual que el sistema obligatorio, el marco general de su gratuidad está integrado por la Constitución Nacional (1992), para la educación escolar básica; la Ley General de Educación (1998), para la educación escolar básica y el preescolar, y la Ley de Gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media (2010), como lo indica la denominación, para la educación inicial y la educación media.

Esta secuencia muestra que la obligatoriedad y gratuidad de la educación inicial, escolar básica y media, que equivalen a 13 años y más de escolarización o servicio educativo, para niños, niñas y adolescentes, fue logrado en el transcurso de entre seis y 18 años, un largo período, mediados por las dos leyes posteriores a la entrada en vigencia de la Constitución Nacional (1992).

Existen otros instrumentos que integran la normativa de la gratuidad del sistema obligatorio. En el caso de la educación media, se cuenta con el Decreto N° 6162/2011, de Reglamentación de la Ley, que instituye el Reglamento de Procedimientos para la Transferencia y Rendición de Cuentas asignado a instituciones educativas del nivel medio del sector oficial, en el marco de la Ley de Gratuidad, y las resoluciones del MEC que establecen su aprobación. Ello se debe a que la gratuidad de la educación media

ha privado a los colegios públicos de recursos institucionales propios, originados en el cobro de matrículas anuales y otros aranceles, por lo que el MEC debe ejecutar las transferencias de recursos para cubrir los gastos operativos de dichas instituciones.

Otro aspecto importante a destacar es que tras la promulgación de la nueva Ley de Gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media (septiembre de 2010), el MEC resolvió establecer la gratuidad de los servicios administrativos y escolares de todo el sistema dependiente de dicha secretaría de Estado<sup>18</sup>, con lo cual se dio apertura a una nueva época en la educación pública paraguaya, pues la gratuidad de la educación escolar básica establecida en 1992, y del preescolar, en 1998, consistía en la exoneración de la matrícula de inscripción anual, pero no de los costos administrativos de la solicitud de expedición de certificados de estudio, traslados, libreta de calificaciones, diplomas, derecho a exámenes extraordinarios, entre otros. Una idea de los gastos administrativos pagados al MEC la da justamente el listado de las exoneraciones de pago o arancel "0", declarado en octubre de 2010<sup>19</sup>, y que en rigor, tiene efectos positivos para reducir los gastos de bolsillo de las familias.

El impacto en las finanzas del MEC es relativamente negativo desde el 2011, en el sentido en que deja de percibir recursos institucionales propios (fuente 30 del presupuesto), y a su vez, es obligado a ejecutar transferencias de recursos a los colegios públicos de nivel medio. Los niveles de gastos a los que refiere, sin embargo, son poco significativos para el total presupuestario del MEC.

### **2.3.2. Gratuidad extendida a los programas de protección social en educación**

Un segundo aspecto a destacar es que la gratuidad de la educación ha tenido una extensión progresiva hacia otros programas de protección social. Ya en la Constitución Nacional (1992) se establece la responsabilidad educativa en la sociedad, y que ella recaerá en particular en la familia, en el Municipio y en el Estado. Además, según el artículo 75 de la Constitución Nacional, el Estado promoverá programas de complemento nutricional y suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos.

Mientras que la Ley General de Educación de 1998, en su artículo 32, establece que la gratuidad se extenderá progresivamente a los programas de complemento nutricional y al suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos y que podrá ser ampliada a otros niveles, instituciones o sujetos atendiendo a los recursos presupuestarios.

#### **2.3.2.1. El complemento nutricional escolar**

En cuanto a la normativa específica, el Programa de Complemento Nutricional Esco-

---

<sup>18</sup> La fecha de promulgación de la Ley fue el 13 de septiembre de 2010 y de la Resolución N° 9230 fue el 23 de octubre del mismo año.

<sup>19</sup> "MEC establece gratuidad para la expedición y autenticación de documentos académicos". Disponible en: [www.mec.gov.py/inicio/general](http://www.mec.gov.py/inicio/general).

lar fue creado por Ley N° 806/1995, consistente en el Fondo de Complemento Nutricional Escolar, cuyos beneficiarios son los alumnos de las escuelas básicas públicas que atienden a la población de escasos recursos, de las zonas rurales y periurbanas. Su implementación es responsabilidad del MEC, las gobernaciones y los municipios, esto es, el Estado en sus tres niveles. La ley fue modificada por otras dos, la N° 1443/1999 y la N° 1793/2001, con las que se ha buscado mejorar la atención a los niños, involucrando al Ministerio de Salud Pública para realizar un control sanitario en las escuelas, y facilitar la gestión del Fondo y los procedimientos operativos de la ejecución del programa.

El MEC canaliza los recursos para la zona de Asunción, y las gobernaciones, para los departamentos. La ejecución del Programa enfrenta numerosos problemas, entre ellos, niveles de corrupción alarmantes, incluso investigados y documentados por la Contraloría General de la República (CEJ – CIRD – USAID , 2011).

Desde fines del 2012, se han incorporado cambios en la cantidad de recursos disponibles para el Programa y su gestión, relacionados con la creación del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), que transferirá anualmente el 25% de sus fondos a las gobernaciones y municipalidades, del cual, el 30% deberá ser destinado anualmente a proyectos de almuerzo escolar.

### **2.3.2.2. La provisión de útiles escolares**

La implementación gradual de la reforma educativa en el aula entregó en forma gratuita los textos y ejercitatorios a los alumnos de la educación escolar básica en la primera generación de dicha política. Pero el MEC no dio continuidad a esta entrega universal de textos sino en forma de biblioteca escolar y de aula, y fichas de estudio según la línea de acción de los programas focalizados en ejecución.

No obstante, a mediados de la década del 2000, los bajos niveles de acceso (matrícula y asistencia escolar) y permanencia en la educación escolar básica, relacionados con los altos niveles de incidencia de la pobreza y pobreza extrema de la población rural, y en la zona de mayor concentración de la población, el departamento Central urbano, obligó a la administración educativa a activar la provisión de útiles escolares para el 1er y 2º ciclo, prevista en la Constitución Nacional (1992) y la Ley General de Educación (1998).

En el año 2009, en que la política social asume con mayor compromiso el enfoque de derechos en sus programas, y los programas de protección social amplían su cobertura, la provisión de útiles escolares cubre a los alumnos de los tres ciclos de la escolar básica, y desde el 2010, también incluye a la educación permanente y la media, en todas las escuelas públicas. En el año 2013, las cifras de su ejecución refieren a la cobertura de 10.000 instituciones educativas y a 1.565.690 canastas o kits escolares distribuidos a principios del año lectivo<sup>20</sup>.

---

20 Operativo de "Provisión de Útiles Escolares 2013", Asunción, 12 de febrero de 2013. En: [www.compartiendoinformación-sicom.blogspot.com](http://www.compartiendoinformación-sicom.blogspot.com)

## **2.4. El régimen de distribución de competencias y recursos en educación entre los niveles del Estado (nacional, departamental y municipal)**

El Paraguay adoptó en la Constitución Nacional de 1992 la forma de Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado, según sus términos. En consecuencia, se ha dado impulso a la descentralización desde ese momento, pero su evolución fue de manera fragmentada y fluctuante. Ha habido avances en la legislación, con la elaboración y promulgación de la Ley Orgánica Departamental (N° 426/1994) y la renovación de la Ley Orgánica Municipal existente por la nueva (N° 3966/2010), así como con la Ley de Administración Financiera del año 1999 que establece la descentralización fiscal.

En relación con el sistema educativo nacional, su organización, según el artículo 76 de la Constitución Nacional, es responsabilidad esencial del Estado, con la participación de las distintas comunidades educativas. Abarca a los sectores públicos y privados, así como al ámbito escolar y extraescolar, lo cual se visibiliza en el Gráfico 1.

El Poder Ejecutivo, por medio del MEC, es quien asegura el efectivo cumplimiento de la Ley General de Educación de 1998, y debe formular las políticas, establecer las metas y aprobar los planes de desarrollo del sector a corto, mediano y largo plazos, en coordinación con el Consejo Nacional de Educación, creado para el efecto. Debe promover la descentralización de los servicios educativos, apoyando y asesorando a los gobiernos departamentales y municipales. También, según el artículo 90 de la Ley General de Educación, el MEC debe dirigir la administración del sistema educativo nacional y coordinar las direcciones generales, los departamentos ministeriales y otros organismos creados para el mismo efecto, así como también las acciones, programas educativos y culturales del Estado<sup>21</sup>. El MEC administra los servicios educativos públicos de las escuelas básicas, los colegios de nivel medio, el Instituto Superior de Educación (ISE) y los institutos de formación profesional, entre ellos, los de formación docente.

El sistema educativo nacional está desconcentrado a nivel de todo el territorio nacional, mediante la Coordinación Departamental de Supervisión, en los 17 departamentos y la capital, Asunción, que planifica con las direcciones generales del MEC, las actividades de capacitación docente en servicio, la entrega de los recursos suministrados por los programas en ejecución; presta asistencia pedagógica y ejerce el control administrativo de los centros de educación inicial, las escuelas básicas, los colegios secundarios y de nivel medio. Con base en el artículo 112 de la Ley General de Educación, el MEC, los gobiernos departamentales y municipales establecen la manera de coordinar los servicios educativos y culturales que corresponde a cada una de ellas según su jurisdicción, lo cual, en la práctica, ha tenido sus idas y vueltas, sus

---

21 Desde el año 2006, la política cultural pasó a ser diseñada e implementada por la Secretaría Nacional de Cultura, dependiente de la Presidencia de la República, según la Ley Nacional de Cultura N° 3651/2006. Quedó a cargo del MEC, el Instituto Nacional de Bellas Artes.

luzes y sombras. La instalación de los Consejos Departamentales de Educación en los departamentos del país, por parte del MEC, y en coordinación con las gobernaciones como lo dispone la Ley General en su artículo 113, sólo se pudo dar en algunos casos y en periodos específicos, por lo que no se constituyeron en instancias eficaces para la coordinación y articulación de las acciones.

De hecho, el proceso de descentralización del Estado en su conjunto ha sido débil, relacionado, por una parte, con la debilidad de las finanzas públicas, asociada con la débil estructura tributaria, y la vigencia generalizada de la evasión y elusión tributaria, así como con el sistema político centralizado. En la última década, uno de los factores que ha dado sostenibilidad a la gestión descentralizada de las gobernaciones y municipalidades ha sido la disponibilidad presupuestaria vinculada con las transferencias de recursos provenientes de las regalías producidas por las hidroeléctricas binacionales Itaipú y Yacyretá, establecidas por Ley<sup>22</sup>.

Dichos recursos se han acrecentado desde el 2011, con la triplicación de la compensación por cesión de la energía paraguaya al Brasil, según los acuerdos Paraguay – Brasil de julio de 2009, por los gobiernos de Fernando Lugo y Luiz Ignacio “Lula” Da Silva, y que integran el FONACIDE<sup>23</sup>. Como efecto directo de éste, también se ha acrecentado el entusiasmo de los gobiernos departamentales y municipales por la administración de dichos recursos<sup>24</sup>.

En este contexto, es de fundamental importancia el manejo de la información sobre la distribución de competencias y recursos entre los tres niveles en que se estructura, y se gestiona el Estado paraguayo, el nivel nacional/central, el departamental y el municipal, en relación con la educación.

En el marco constitucional, la Ley Orgánica Departamental y Municipal, se establecen sus atribuciones y funciones, sus procedimientos y órganos de gestión.

### **2.4.1. La Ley Orgánica del Gobierno Departamental**

La Ley N° N° 426 de 1994 “Orgánica Departamental” (LOD) establece en su artículo 16 como deberes y atribuciones, elaborar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo político, económico, social, turístico y cultural del Departamento, a ser coordinados con el Gobierno Nacional, y en particular, con el Plan de Desarrollo, en sus lineamientos fundamentales. Asimismo, para coordinar planes, programas y proyectos con las municipalidades del Departamento, y colaborar con ellas cuando

---

22 Ley de Distribución y Depósitos de parte de los Royalties y Compensaciones para Gobernaciones y Municipios, N° 1309/1998, y sus sucesivas modificaciones, mediante la cual las regalías generadas por las hidroeléctricas binacionales son distribuidas en un 50% para el gobierno central y 50% para las gobernaciones y municipalidades.

23 Análisis de coyuntura económica, Informe de Derechos Humanos en Paraguay, Año 2009 y 2011, CODEHUPY, Asunción. Disponible en: [www.codehupy.org.py](http://www.codehupy.org.py)

24 La presión de los gobernadores e intendentes por acceder a dichos recursos, incidió en la definición del proyecto de conformación y en la estructura de distribución del FONACIDE. Además, en el marco de este aumento de los recursos, aumentó el número de municipios por desdoblamiento de los existentes.

las soliciten; formular el Presupuesto anual del Gobierno Departamental a ser previsto en el Presupuesto General de la Nación y administrar los bienes y recursos del Departamento, entre otros.

Dentro de estos deberes y atribuciones se encuentran el deber y la atribución de coordinar la acción educativa, la formación escolar y ciudadana con los organismos competentes, adecuadas a las exigencias y necesidades del Departamento. Igualmente, de participar de los programas de cooperación internacional dentro de los límites establecidos en los acuerdos internacionales, así como hacer uso del crédito público o privado, nacional o internacional conforme a la ley; requerir información sobre ejecución presupuestaria de las diferentes oficinas públicas que operan en el Departamento, y adoptar medidas de preservación de las comunidades indígenas residentes en él, del medio ambiente y los recursos naturales.

En relación con las instancias de gobierno y toma de decisiones, la Ley establece un Consejo de Desarrollo Departamental, de carácter consultivo, presidido por el Gobernador, y constituido por representantes de organizaciones sociales, culturales y económicas del departamento. Es establecido y regulado por Ordenanzas, sancionadas por la Junta Departamental. Sus deberes y atribuciones son: responder a las consultas del Gobernador sobre los anteproyectos del Plan de Desarrollo Departamental y del Presupuesto del Gobierno Departamental, en la fase previa a su presentación a la Junta. También, dictaminar sobre dichas consultas; constituir comisiones, formular y presentar al Gobierno Departamental, programas y proyectos, así como sus recomendaciones. Éstas son de tratamiento obligatorio para el Gobierno Departamental según la Ley Orgánica Departamento en sus artículos 28 al 32.

De operar en la práctica este Consejo, se convierte en una puerta de entrada a los temas educativos y su contexto social concreto, sean o no planteados por miembros vinculados con el sector educativo. En este sentido, sería interesante recopilar, sistematizar y difundir experiencias de incidencia de las recomendaciones y proyectos de los Consejos en la política educativa de los gobiernos departamentales.

En cuanto a los recursos del Gobierno Departamental y su orientación a la educación, hay referencias expresas, aunque no exclusivas, en diversos artículos de la Ley, tales como los siguientes:

- i. El 15% del Impuesto al Valor Agregado (IVA), recaudado en cada departamento como recurso propio, será destinado a áreas de salud, educación y obras públicas, en su totalidad según el artículo 34 de la LOD.
- ii. Son planes de inversión, entre otros, los relacionados con el desarrollo educativo, cultural, científico y tecnológico, y en especial la construcción y dotación de centros educacionales, deportivos, culturales, de formación profesional, tecnológicos y de investigación científica, según el artículo 45 de la LOD.
- iii. En relación con las asignaciones y subvenciones del Gobierno Nacional, la LOD en su artículo 46 establece criterios para su distribución, tales como las condi-

**Cuadro 2:** Paraguay. Distribución de la matrícula de la educación obligatoria y no obligatoria. Año 2010\*

Nivel educativo	Total General		Sector Público		Sector Privado		Sector Privado subvencionado		Total Egresados
	Matrícula	Entidades	Matrícula	Entidades	Matrícula	Entidades	Matrícula	Entidades	
Inicial	99%	5.622	68,3%	4.539	15,7%	624	15,0%	461	-
Formal	157.361	5.745	107.458	4.668	24.783	613	23.604	464	-
No formal	155.440	63	107.458	47	24.519	11	23.463	5	-
Preescolar (formal)**	1.921	5.692	1.516	4.664	264	567	141	461	-
Inicial indígena**	119.372	184	92.868	176	11.821	-	14.683	8	-
	2.348		2.184				164		
Escolar Básica 1° y 2° ciclo*	100%	8.231	81,3%	7.127	7,6%	556	11,1%	548	69.307
Escolar Básica Indígena**	1.162.769	833.487	945.354	682.275	88.196	61.498	129.219	89.714	327
	833.487	415	682.275	370	61.498	-	3.275	45	
Media	100%	3.076	76,4%	2.316	15,9%	528	7,8%	269	140.448
Bachillerato científico	231.088	2.211	176.484	1.764	36.732	330	18.018	117	106.131
Bachillerato técnico	173.736	608	138.233	357	23.458	175	12.045	76	34.317
Educación media abierta	55.335	37	36.639	36	13.053	-	5.643	38	-
Educación media - F. prof.	590	220	571	159	-	23	165	38	-
	1.427		1.041		221		165		
Total Sistema obligatorio	1.551.218	16.929	1.229.296	13.982	149.711	1.708	170.841	1.278	
Formación Docente	100%	2.669	58,4%	-	41,6%	-	-	-	-
Educación técnica Superior	2.669	1.544	1.558	1%	1.111	1.529	-	-	-
	100%	1.544	15		99,0%				
Educación especial**	100%	82	56,9%	44	10,8%	10	32,3%	28	-
Educación especial (EEB)**	5.611	538	3.191	416	607	61	1.813	61	-
	100%	18.471	84,2%	15.555	0,9%	158	14,9%	2.758	-
E.P. de Jóvenes y Adultos	100%	126.502	67,2%	85.009	28,9%	-	3,9%	-	-
	126.502	-	85.009	-	36.579	-	4.914	-	-

\* En valores absolutos y porcentajes según nivel, ciclo, modalidad educativa y sector: institucional

\*\* Número de matriculados incluidos en el total del ciclo o modalidad al que corresponde

Fuentes: 1. MEC, Estadística Educativa - Anuario 2010, Asunción, 2011. 2. DGEEC, Compendio estadístico 2011, Fernando-de-la-Mora, 2012.

ciones socio-económicas y el grado de desarrollo de cada departamento. Los parámetros a ser considerados en ese sentido son: (a) en cuanto a condiciones socio-económicas, los indicadores de mortalidad infantil, tasa de desempleo, grado de pobreza, el PIB per-cápita departamental, la salud, la educación, el saneamiento ambiental, y (b) en cuanto al grado de desarrollo, la condición territorial particular, y sus indicadores de dispersión poblacional, la ruralidad, el deterioro ecológico y las distancias entre las zonas urbanas.

- iv. Los servicios públicos de carácter nacional situados en los departamentos (ejemplo: centros de salud, hospitales, escuelas, colegios, otros) podrán ser transferidos a la administración departamental, según los procedimientos establecidos por la presente Ley, si el pedido surge del Gobernador. Si la solicitud surge del Poder Ejecutivo, el proyecto de ley será sometido al Congreso Nacional según los artículos 47 y 48 de la LOD.
- v. También podrán establecerse, según el artículo 49 de la LOD, servicios públicos departamentales, mediante acuerdos entre los departamentos y municipios, de conformidad con la ley respectiva.

Salvo los criterios de distribución de las asignaciones y subvenciones, todas las disposiciones vistas hasta aquí están en concordancia con lo establecido en la Constitución Nacional respecto del Gobierno Departamental en los artículos que van del 161 al 164.

Desde el año 2000, el conjunto de las gobernaciones y municipalidades vienen recibiendo transferencias del Ministerio de Hacienda en concepto de las regalías y compensaciones provenientes de las hidroeléctricas binacionales, que corresponden al Paraguay, en una proporción del 50% del total anual, que es distribuido entre los mismos, en dos tipos de porcentajes, según sean o no afectados en forma directa por las inundaciones causadas en sus territorios por la construcción de las hidroeléctricas binacionales, Itaipu y Yacyreta. Estos fondos transferidos deben ser invertidos en infraestructura, con lo cual, los demás recursos pueden ser liberados parcial o totalmente para otras áreas, como las de protección y promoción social. En éstas áreas también reciben transferencias del Gobierno Nacional/Central, como lo hemos visto en relación con el complemento nutricional escolar.

Además, desde el presente año 2013, las transferencias recibidas del Ministerio de Hacienda en concepto del 50% de las regalías y compensaciones de las hidroeléctricas binacionales, han crecido en forma considerable, debido a la triplicación de las compensaciones pagadas por el Brasil por la cesión de la energía paraguaya, y que amerita una consideración por separado.

### **2.4.2. La Ley Orgánica Municipal**

En el caso de la Ley N° 3.966 “Orgánica Municipal” (LOM) del **2010** en su artículo 12 establece las funciones educativas como funciones municipales propias, según disponibilidad presupuestaria y un listado inserto, sin hacer referencia al marco constitucional ni de la Ley General de Educación de 1998, así como tampoco de la autoridad de aplicación. Contiene aspectos que llaman la atención desde el punto de vista de la aplicación de las políticas educativas nacionales, sin embargo aporta respuestas a las inquietudes en ese sentido, venidas del lugar que se proponen ocupar, el de la autonomía de los municipios según los artículos 17, 18 y 19<sup>25</sup>, dentro de un modelo de descentralización determinado. En ese sentido, hay que considerar las siguientes disposiciones de la Ley Orgánica:

- i. Las Municipalidades no están obligadas a la prestación de servicios que estén a cargo del Gobierno Central, mientras no les sean transferidos los recursos según los acuerdos de delegación de competencias, del gobierno nacional o departamental, que están dispuestos a ejercer en materias que sean de interés propio tal como lo establece el artículo 12, en su primer párrafo, de la LOM.
- ii. Las condiciones de ejercicio de las funciones municipales se ejercerán de conformidad a la legislación aplicable y en coordinación con las autoridades nacionales y departamentales competentes, según el artículo 13 de la LOM.
- iii. En el ámbito de sus funciones, tal como lo establece el artículo 14 de la LOM, pueden promover toda clase de actividades y prestación de servicios públicos que contribuyan a satisfacer los intereses locales, toda vez que los mismos no estén supeditados a un régimen nacional o departamental.
- iv. Además de las funciones propias establecidas por la ley, las municipalidades podrán ejercer competencias nacionales y departamentales delegadas de otros organismos y entidades públicas que afecten a sus intereses propios, de acuerdo a la legislación vigente, y mediante previa firma de un convenio entre la administración delegante y la municipalidad. Según el artículo 16 de la LOM, el convenio debe cumplir con los requisitos y los procedimientos establecidos en la disposición de la presente Ley, sobre los convenios por delegación de competencias.

---

25 Capítulo V. De las relaciones interinstitucionales/relaciones intergubernamentales/convenios intergubernamentales/relaciones entre Municipalidades.

### 2.4.3. El nuevo Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE)

El escenario de las finanzas públicas de los tres niveles del Estado (nacional/central, departamental, municipal) ha experimentado un cambio importante con la incorporación de los recursos adicionales generados por la Itaipu, mencionado anteriormente, como efecto de la triplicación de la compensación por cesión de la energía paraguaya al Brasil<sup>26</sup>. A mediados de mayo de 2011, se le ha asignado al Paraguay recursos adicionales en concepto de compensación por cesión de la energía paraguaya producida por la Itaipú, y el ingreso de las transferencias se inició desde octubre de ese mismo año.

El nuevo FONACIDE creado por la Ley N° 4758, promulgado el 21 de septiembre de 2012, está orientado, exclusivamente, a financiar proyectos de inversión para el desarrollo, y está integrado por la totalidad de los recursos generados por la Itaipú en concepto de compensación por cesión de energía eléctrica de la parte paraguaya de la hidroeléctrica binacional, al Brasil. El monto anual recibido en dicho concepto pasó de 120 a 360 millones de dólares, monto que actualmente integrará año a año el FONACIDE si las condiciones actuales de la cesión de energía se mantienen. Si variara la cantidad de energía cedida, este fondo recibirá ingresos proporcionales a la misma.

**Cuadro 1:** Fonacide. Distribución porcentual y promedios anuales estimados

Promedio anual total. En dólares US\$	100%	340.000.000
1. Tesoro Nacional/MH	28%	95.200.000
2. Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación	30%	102.000.000
3. Gobiernos departamentales y municipales	25%	85.000.000
4. Agencia Financiera del Desarrollo (AFD)	7%	23.800.000
5. Fondo Nacional de Salud	10%	34.000.000

Fuente: 1. Ley N° 4.758/2012 FONACIDE - FEEI, Art. 3° 2. ANDE: [www.ande.gov.py](http://www.ande.gov.py)

Los recursos del FONACIDE se distribuyen en cinco sectores relacionados con la inversión pública para el desarrollo de la infraestructura económica, 28%; el aumento de la calidad de la educación<sup>27</sup>, becas de posgrado y doctorado en el exterior para graduados excelentes, y desarrollo del programa de investigación e innovaciones del CONACYT, 30%; a los gobiernos departamentales y municipales, 25%; para capitalizar la agencia financiera pública, 7% y para el Fondo Nacional de Salud, el 10%. (Cuadro 1). Los porcentajes asignados son fijos, sobre un total de recursos que es variable, según la cantidad de energía excedente cedida al Brasil por año, pero el promedio

26 Dicho acuerdo fue aprobado por el Congreso Nacional brasileño, el 14 de mayo de 2011.

27 Incluye la incorporación de las herramientas de las ITC, con el programa una computadora por niño y por docente de las escuelas públicas, del sistema obligatorio; formación y capacitación docente; capacitación a padres, y programa de becas de grado universitario para jóvenes de escasos recursos.

anual entre el período 2012 – 2023 sería de alrededor de 340 millones de dólares<sup>28</sup>.

Las cifras correspondientes a esta distribución, para cada área de inversión, son extraordinarias en relación con el contexto nacional, las finanzas y la gestión pública existente.

De ahí que está pendiente un mayor análisis y discusión sobre los recursos actuales y a futuro para la gratuidad de la educación del sistema obligatorio, tanto en relación con la cobertura de los servicios educativos directos como la ampliación progresiva de la gratuidad por medio de los programas de protección social (complemento nutricional, útiles escolares, otros). Además, sobre las implicancias de los programas propuestos por la ley de creación del FONACIDE y del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (Fondo para la Educación y la Investigación, en adelante), para el sistema de la educación obligatoria.

Son 108 millones de dólares los que serían destinados al Fondo para la Educación y a la Investigación, por sobre el mínimo del 20% destinado a la función educativa por el Gobierno Central, establecido por la disposición constitucional. ¿Cómo lo vamos a hacer como sistema educativo y como país urbano, rural, indígena; pobre y pobre extremo? La Ley del FONACIDE y Fondo para la Educación y la Investigación (2012) y los decretos reglamentarios, han establecido los criterios de distribución e inversión del Fondo, por lo que cabe evaluarlos.

También, debemos considerar las asignaciones para las gobernaciones y municipalidades, pues deberán ser orientadas hasta en un 50% para la inversión en construcciones, reparaciones y mantenimiento escolar, y equipamiento básico, y otro 30% para almuerzos escolares. Ambos casos, y en particular el segundo, son factores importantes en la ampliación de la gratuidad del sistema obligatorio, el preescolar y los dos primeros ciclos de la educación escolar básica. El fondo disponible es en este caso de 27 millones de dólares anuales, que serán administrados por las 17 gobernaciones, a cargo de 248 municipalidades en la compra, distribución y la entrega de los alimentos a los escolares, de las escuelas públicas, de zonas rurales y comunidades indígenas, durante todo el año lectivo.

### **3. La situación educativa: cobertura, repitencia, deserción y permanencia escolar. Los déficits de inclusión y calidad de la educación obligatoria**

El monitoreo de los indicadores más frecuentes para la evaluación de la eficiencia interna permite dimensionar el déficit de inclusión del Sistema Obligatorio al 2010, situación que no ha cambiado al 2013, no porque no se hayan tomado medidas para revertirlo, sino porque el contexto país ha estado inestable, así como la administra-

---

<sup>28</sup> "En 13 años Paraguay recibirá tres veces más que en los últimos 26 años. Ingreso anual hasta el 2023", Asunción, 10 de febrero del 2011. Disponible en: [www.ande.gov.py](http://www.ande.gov.py)

ción educativa a través del MEC<sup>29</sup>.

La matrícula de la educación obligatoria suma en total más 1.550.000 en el año 2010, dentro del cual, la educación inicial ocupa el 10%, con absoluta predominancia del preescolar; la educación escolar básica, ocupa el 75%, con predominancia de los dos primeros ciclos, y un tercer ciclo en crecimiento, y la educación media, el 15%, con predominancia del bachillerato científico frente al técnico<sup>30</sup> (Cuadro 2).

Los resultados de la política y los programas educativos evidenciados por las estadísticas educativas oficiales indican la siguiente situación respecto de la educación obligatoria y no obligatoria.

### **3.1. La cobertura o tasa de matrícula bruta y neta**

*En el preescolar*, la cobertura bruta<sup>31</sup> es del 89% mientras que la cobertura neta<sup>32</sup> del 69%, lo cual indica que hay un 20% de niños matriculados con edades por encima o por debajo de los 5 años, la extra-edad, debido al ingreso tardío o anticipado respecto de la edad reglamentaria vigente que es de 5 años (MEC, 2006)<sup>33</sup>. Por otro lado, tanto la cobertura bruta como la neta del preescolar están estancadas en los últimos años, después del impulso dado por los programas de fortalecimiento (2001-2003) y mejoramiento de la educación inicial (2004 – 2009). En el año 2000, tal como se puede observar en el cuadro 3, la cobertura bruta y neta del preescolar era de 77% y 62%, respectivamente (MEC, 2002).

*En la educación escolar básica (EEB) 1º y 2º ciclo*, la cobertura bruta es del 97%, y la neta, del 83%, las más altas del sistema educativo; la extra-edad es de 14%. Dentro de ella, la sobre-edad, asociada con el ingreso tardío al primer grado y la repitencia, con mayor incidencia en el primer ciclo y el primer grado, han configurado un problema crónico y reproductor del fracaso escolar, enfrentado por el MEC desde el 2008, mediante la ejecución del Proyecto de Nivelación de los Aprendizajes.

*En el 3er. ciclo de la EEB*, la cobertura es considerablemente más baja que la de los dos ciclos anteriores. La cobertura bruta en este ciclo es del 79%, mientras la neta, del 60%, y la extraedad es mayor a la de los dos primeros ciclos, 19%, por efecto de las dificultades de asistencia y permanencia del alumnado dentro del sistema.

---

29 A fines de junio de 2012, el presidente Fernando Lugo fue destituido mediante un juicio político sumario y sucedido por su Vicepresidente hasta agosto de 2013. Luego asumió el gobierno de Horacio Cartes, por lo que en apenas dos años el MEC ha cambiado dos ministros, su gabinete, directores generales y directores técnicos.

30 MEC, Paraguay. Educación en cifras 2010, Asunción. Disponible en: [www.mec.gov.py](http://www.mec.gov.py)

31 Se calcula dividiendo el número total de matriculados en el preescolar, sin discriminar por edad, por el número de población de edad (5 años) estimado para el año de referencia.

32 Se calcula dividiendo únicamente el número de matriculados de 5 años de edad, por el número total de la población de edad estimada para el año de referencia. La diferencia entre ambas, cobertura bruta y neta, mide la extra-edad.

33 La extra-edad es persistente en el preescolar y primer grado, a pesar de los ajustes de la normativa administrativa que establece las edades de 4, 5 y 6 años, cumplidos a mayo del año lectivo en cuestión, como edad de ingreso al jardín, preescolar y primer grado, en el contexto de la entrada en vigencia del Reglamento de la Educación Inicial y Preescolar.

*En la educación media*, la cobertura disminuye aún más que la del tercer ciclo de la EEB, y es la más baja del sistema obligatorio, con un nivel bruto del 56% y neto del 44%.

En síntesis, la cobertura de la educación inicial, escolar básica y media, actualmente obligatorias y gratuitas en un sentido amplio, a nivel nacional, sin considerar las diferencias departamentales, tendió a aumentar. No obstante, muestra una regularidad consistente en que a medida en que aumenta el ciclo educativo (2° y 3er ciclo de la EEB), y el nivel educativo (la educación media), aumenta el déficit de cobertura. En la educación media, el déficit de cobertura es el más elevado del sistema obligatorio (Cuadro 2). La matrícula por grado de la EEB muestra una tendencia a la baja a medida que aumenta de grado escolar. En el 2010, hay una diferencia de 50.000 matriculados entre el 1° y el 9° grado, lo cual debe ser asociado a la dificultad de retención del sistema escolar (MEC, 2012: 26). Ello es debido a los problemas de cobertura y retención o permanencia escolar del sistema, asociado con el contexto social de pobreza y exclusión.

### **3.2. La repitencia**

A pesar de que ha tendido a bajar y existen mecanismos de prevención de la repitencia en los dos primeros ciclos de la EEB, este problema sigue siendo importante en la actualidad. En el 2010, el número total de repitentes en ambos ciclos fue de un poco más de 40.000 alumnos, equivalente al 5% del total de matriculados, promedio nacional que aumenta en el caso de las escuelas públicas, en las zonas rurales y de los varones. El nivel más elevado de repitentes se encuentra en el primer ciclo y primer grado; luego tiende a descender gradualmente, siendo mucho más reducido en el 2° ciclo y en el 3°. En este ciclo suman un total de 3.510 alumnos, o el 1% de la matrícula.

Desde el 2006, el MEC ha implementando un sistema de evaluación por grado y promoción por ciclo, dentro del cual, en el 1° y 2° grado los alumnos que reprueban hasta dos materias pasan automáticamente de grado, pero van munidos de sus informes de evaluación a ser considerados por el docente del siguiente grado, hasta el 3°, en el que deben de aprobar todas las materias para ser promovidos al 2° ciclo. A partir del 2010, y ante la resistencia a la medida por parte de docentes y padres, se sumó a dicho sistema de evaluación y promoción por ciclo, la decisión de mantener a un mismo docente del primero al tercer grado del 1er ciclo de la EEB, para hacerse cargo del seguimiento a las y los alumnos desde el inicio hasta el término de dicho ciclo.

### **3.3. La deserción**

Otro problema persistente en la educación obligatoria es la deserción o abandono escolar. En el 2010, el total de desertores en el 1° y 2° ciclo de la EEB fue de 29.000 alumnos, equivalente a 3,5% del total de matriculados, con características parecidas a la repitencia, al afectar preferentemente a los alumnos de las escuelas públicas y a los varones, con la diferencia de que se concentra en los departamentos más poblados del país (Central, Alto Paraná, Itapúa, Caaguasu, San Pedro), y en las zonas urbanas de los dos primeros departamentos citados, además de afectar a las zonas rurales. En los

siguientes tres departamentos, también son frecuentes en las zonas rurales, como en el resto del país (MEC, 2012: 33-34).

### **3.4. La retención o permanencia escolar**

La ineficiencia interna del sistema educativo obligatorio es aún más evidente en relación con los bajos niveles de retención o permanencia de los alumnos en la escuela hasta el final de todo el ciclo de la educación escolar básica de nueve grados. En el último decenio ha tendido a aumentar lentamente, pero al 2010 sólo beneficia a alrededor del 50% de los escolares, según lo establece la cohorte del 2002 – 2010, en el que de cada 100 matriculados en el primer grado, sólo 52 llegaron al 9º grado y egresaron 48 (MEC, 2012: 36).

### **3.5. El déficit de equidad y los efectos esperados de los programas de ampliación de la gratuidad**

Por todo lo visto hasta aquí, la educación escolar básica de 9 años para todos y todas, es decir, su universalización para las nuevas generaciones desde los años 90, no se ha logrado aún a 16 del inicio de la reforma educativa en el aula. En dicho lapso, la implementación del nuevo currículo en todas las escuelas y secundarias básicas fue universal. Pero el mejoramiento de la oferta de la educación inicial y escolar básica fue gradual y focalizado, tal como se refirió anteriormente, a través de innovaciones en la gestión escolar inclusiva, en los contenidos, las estrategias pedagógicas y en los insumos educativos (asistencia a los docentes en servicio; materiales didácticos; bibliotecas de aula; centros de recursos para el aprendizaje; construcción de nuevos espacios y rehabilitación de lo existente, etc.).

A pesar de que la focalización fue planteada como un medio para llegar a la universalización, al focalizar en las escuelas rurales pero sin incluir a todas<sup>34</sup>, ni ocuparse de los determinantes sociales de la cobertura escolar, como la gratuidad instituida en el 2010, los déficit de equidad hacia la población rural, periurbana, indígena, es decir, pobre y pobre extremo, siguen persistiendo y son importantes en el ciclo 3º de la educación escolar básica y más aún, en la educación media a nivel nacional, como se ha visto (MEC, 2000).

En el 2010, según el indicador de la matrícula, el déficit de cobertura neta del preescolar es de 31%, porcentaje que habría que tomarse con reservas, porque un porcentaje significativo de niños de 5 años asisten al primer grado de la EEB. El del 1º y 2º de la EEB es de 17% y del 3er ciclo, de 40%. Mientras, el de la educación media es de 56% (Cuadro 3).

---

34 En el año 2000 estaban habilitadas 5.717 escuelas básicas en el área rural en Paraguay.

**Cuadro 3:** Porcentaje de cobertura de la educación obligatoria, Año 2010\*

Por ciclo, nivel educativo y sector institucional				
Nivel educativo obligatorio	Cobertura bruta (CB) y neta (CN)	Porcentaje de matrícula en zona urbana (ZU) y zona rural (ZR)	Porcentaje de matrícula atendida por sector público (SP) y privado subvencionado (PS)	Porcentaje de Instituciones educativas por sector público (SP) y privado subvencionado (PS)
Educación inicial /				
Preescolar	CB: 82% CN: 69%	ZU: 64% ZR: 36%	SP: 69% PS: 15%	SP: 82% PS: 8%
EEB 1 y 2 ciclo	CB: 97% CN: 83%	ZU: 55% ZR: 45%	SP: 82% PS: 11%	SP: 87% PS: 7%
EEB 3er ciclo	CB: 79% CN: 60%	ZU: 66% ZR: 34%	SP: 82% PS: 11%	SP: % PS: %
Educación Media	CB: 56% CN: 44%	ZU ZR	SP: 76% PS: 8%	SP: 79% PS: 6%

\* Por ciclo, nivel educativo y sector institucional

Fuente: MEC, Estadística Educativa - Anuario 2010, Asunción, 2011.

**Cuadro 4.** Educación escolar básica. Número de repitentes por causa, según grado y área geográfica. Año 2010

	1°		2°		3°		4°		5°		6°		Totales	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<b>Total</b>	<b>11.991</b>	<b>100%</b>	<b>7.909</b>	<b>100%</b>	<b>9.795</b>	<b>100%</b>	<b>5.699</b>	<b>100%</b>	<b>3.088</b>	<b>100%</b>	<b>1.639</b>	<b>100%</b>	<b>40.121</b>	<b>100%</b>
Abandono	1.386	12%	886	11%	883	9%	667	12%	360	12%	236	14%	4.418	11%
Aplazo	10.605	88%	7.023	89%	8.912	91%	5.032	88%	2.728	88%	1.403	86%	35.703	89%
<b>Urbana</b>	<b>5.717</b>	<b>100%</b>	<b>3.488</b>	<b>100%</b>	<b>4.234</b>	<b>100%</b>	<b>2.271</b>	<b>100%</b>	<b>1.285</b>	<b>100%</b>	<b>781</b>	<b>100%</b>	<b>17.776</b>	<b>100%</b>
Abandono	552	10%	363	10%	343	8%	265	12%	131	10%	120	15%	1.774	10%
Aplazo	5.165	90%	3.125	90%	3.891	92%	2.006	88%	1.154	90%	661	85%	16.002	90%
<b>Rural</b>	<b>6.274</b>	<b>100%</b>	<b>4.421</b>	<b>100%</b>	<b>5.561</b>	<b>100%</b>	<b>3.428</b>	<b>100%</b>	<b>1.803</b>	<b>100%</b>	<b>858</b>	<b>100%</b>	<b>22.345</b>	<b>100%</b>
Abandono	834	13%	523	12%	540	10%	402	12%	229	13%	116	14%	2.644	12%
Aplazo	5.440	87%	3.898	88%	5.021	90%	3.026	88%	1.574	87%	742	86%	19.701	88%

Fuente: MEC, Estadística Educativa - Anuario 2010, Asunción, 2011

Según la Encuesta de Hogares 2011, un promedio nacional de 5,8% de la población en edad escolar de 5 a 12 años de edad no asiste a ninguna institución educativa regular (Cuadro 5). Dicho promedio aumenta a casi el doble, a 10%, en el grupo de la población pobre extremo y a 8% en la población pobre en general, mientras la inasistencia es baja entre los no pobres, de 4,2%.

Entre los adolescentes de 13 y 18 años de edad, el promedio nacional de inasistencia es de 20%, mientras que para la población pobre extremo aumenta a su pico más alto, del 30%; entre los pobres no extremos se promedia a 25%, y entre los no pobres presenta el nivel más bajo, de 15% lo cual también es bastante alto.

Lo anterior implica que la pobreza es una determinante social de los problemas de acceso y permanencia a la educación obligatoria entre la población de 5 a 18 años, por lo que las políticas de protección social que amplían la gratuidad de la educación obligatoria, como la universalización de los canasta de útiles y la ampliación del complemento nutricional desde el 2010, así como la gratuidad de todos los trámites administrativos escolares y de la administración educativa, como se ha visto más arriba en el punto 2.3.2, podrán tener, en adelante, un efecto positivo al reducir los gastos educativos de las familias.

Para tener conciencia de la gravedad de la pobreza en Paraguay relacionada con la situación educativa descrita para el 2010, cabe observar los siguientes indicadores:

- i. La pobreza en las zonas rurales es la más extendida y profunda porque afecta a una proporción mayor de la población de la zona (45%) y porque la pobreza extrema, en la que las familias no alcanzan a cubrir el costo de la canasta básica de alimentos, también es alta (30%) (Cuadro 6)
- ii. También la pobreza urbana es importante (24%), y en los últimos años ha ido en aumento, en particular en el departamento Central (26%), donde se concentra la población migrante de las zonas rurales. En estas zonas, la pobreza extrema, medida por el ingreso, afecta al 10% de la población zonal.
- iii. Además de los problemas relacionados con el ingreso, las necesidades básicas insatisfechas de la población se extiende con las carencias en cuanto a las condiciones de vivienda digna; infraestructura sanitaria; las características educativas, con el padre y/o la madre de familia analfabeta, o sin concluir la educación escolar básica; capacidad de generar condiciones de subsistencia. Estas características tienden a mantenerse a mediano y largo plazo, aunque la pobreza medida por ingreso se reduzca en coyunturas económicas más favorables al aumento del empleo y de los ingresos de las familias pobres y pobres extremos, como indica los resultados preliminares de la Encuesta de Hogares 2012<sup>35</sup>.

---

35 Dichos resultados no fueron difundidos a fines del primer semestre de 2013, cuando se concluye este trabajo.

**Cuadro 5:** Características educativas de la población de 5 años y más de edad, según situación de pobreza. Año 2011

Según situación de pobreza						
Indicador seleccionado	Total	Pobre extremo	Pobre no extremo	Total Pobre	No Pobre	
<b>Inasistencia escolar de las personas de 5 años y más (%)</b>						
Personas de 5 a 12 años de edad	5,8	10,1	*	7,7	4,2	
Personas de 13 a 18 años de edad	19,9	30,1	19,3	25,3	16,5	
Personas de 19 a 25 años de edad	68,5	88,9	79,8	84,4	63,2	
<b>Tipo de institución a la que asisten las personas de 5 años y más (%)</b>						
Pública	73,3	95,5	87,1	91,8	63,0	
Privada	23,4	4,2	9,9	6,7	32,7	

**Fuente:** DGEEC, Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso, Fernando-de-la-Mora, 2012.

**Cuadro 6:** Paraguay. Población total, Pobreza moderada y Pobreza extrema, según área geográfica. Año 2011.

Por zona. En cifras absolutas y porcentajes						
Áreas	Población total	Población pobre 1/	Pobre extremo	Total pobres	Pobres extremos	
<b>Total país</b>	<b>6.464.648</b>	<b>2.096.473</b>	<b>1.165.745</b>	<b>32%</b>	<b>18%</b>	
<b>Zona urbana</b>	<b>3.823.364</b>	<b>913.661</b>	<b>383.736</b>	<b>24%</b>	<b>10%</b>	
Asunción y Central urbano 2/	2.353.470	611.890	242.989	26%	10%	
Resto urbano 3/	1.469.894	301.771	140.747	21%	10%	
<b>Zona rural</b>	<b>2.641.284</b>	<b>1.182.812</b>	<b>782.009</b>	<b>45%</b>	<b>30%</b>	

1. Incluye pobres extremos y no extremos; 2. Zona urbana del dpto. Central; 3. Zonas urbanas del país.

**Fuente:** DEEC, "Principales resultados de pobreza y distribución de ingresos", EPH 2011.

### **3.6. El déficit de la atención pedagógica. La dificultad de la educación bilingüe**

Además del compromiso y esfuerzo presupuestario del Estado para garantizar el acceso y la permanencia escolar, y por consiguiente, reducir la exclusión educativa, hace falta enfrentar el déficit de atención pedagógica en la educación paraguaya, para garantizar su pertinencia en cuanto al contenido y a la metodología de la enseñanza, en relación con los contextos diferenciados en los que se encuentran los sujetos de la educación, y las escuelas básicas, como el urbano, el periurbano, el rural, el de las comunidades indígenas, y sus características diversas.

Entre los problemas más frecuentes, se encuentra el de la lectoescritura y comunicación, relacionada con la vigencia de las dos lenguas oficiales, el guaraní y el español, y la falta de respeto a la lengua materna del alumno, en la educación y la alfabetización inicial, asociado con las deficiencias y falencias en la implementación del Programa de Educación Bilingüe Intercultural en las aulas, así como de la formación y capacitación docente hasta la actualidad.

En los comienzos del proceso escolar, la enseñanza debe hacerse en la lengua oficial materna del educando, según la Ley General de Educación en su artículo 31. La otra lengua oficial se enseñará también desde el inicio de la educación escolar con el tratamiento didáctico propio de una segunda lengua. Aunque esta disposición no atiende la diversidad de lenguas maternas que existen en Paraguay, asociada con la diversidad étnica, el MEC ha establecido metodologías de enseñanza en las dos lenguas oficiales, pero la formación y la capacitación docente, así como su asistencia y acompañamiento, han sido insuficientes para la adopción y aplicación de las mismas.

Para dimensionar el problema, cabe considerar que al 2011 el guaraní es el idioma más hablado en el hogar por el 36% población total; el 70% de los pobres extremos; el 43% de los pobres no extremos, y por el 27% de los no pobres. Mientras, el castellano es el idioma más hablado en el hogar por el 24% de la población total; el 7% de los pobres extremos y 20% de los pobres no extremos, y el 29% de los no pobres. En medio de estos dos extremos se encuentra la población bilingüe, con distintos niveles de comprensión y capacidad de expresión en ambas lenguas (DGEEC, 2011).

En el caso de los niños, niñas y adolescentes, de las zonas rurales y periurbanas, pobres y pobres extremos, comprenden y hablan con mayor frecuencia el guaraní coloquial, y el “jopará” y el “jehé’a”, que va mezclado con y hace préstamos del castellano. Generalmente, son alfabetizados en castellano, con lo cual la adquieren en forma incipiente; comprenden el mensaje recepcionado de manera general, pero en su gran mayoría, no adquieren la capacidad para producir una expresión fluida, oral o escrita, en dicha lengua (MEC, 2011: 7).

Según experiencias recientes de asistencia técnica a las escuelas del área de Asunción, el 48% de los escolares promovidos al 2° ciclo de la EEB presentan dificultades

de comprensión lectora, redacción propia y cálculo elemental<sup>36</sup>. La situación observada en estos resultados está asociada con la falta de competencias y práctica docentes para la estimulación adecuada a la diversidad de los grupos escolares, para el desarrollo de los procesos de aprendizaje y el logro de los objetivos principales como es la alfabetización inicial en el primer ciclo, y su expansión en el segundo.

Esta situación propició que el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011 – 2020, incluya la atención integral de los niños y niñas de 6 a 8 años, para asegurar la promoción y ejecución de estrategias educativas que garanticen el acceso, permanencia y la alfabetización inicial en el primer ciclo de la educación escolar básica, donde se concentran los indicadores del fracaso escolar, como las deficiencias en la lectoescritura y las matemáticas, la repitencia y la extra-edad (MEC; MSPBS; SNNA, 2011).

Los déficit de eficiencia y eficacia de la educación paraguaya, que implica un déficit en el cumplimiento del derecho a la educación de calidad, reconocida a la población paraguaya por la Constitución Nacional (1992) y las demás leyes específicas, tienen mucha relación con los déficit de equidad y eficacia para la diversidad de la población y de sus contextos socioeconómicos (Cuadro 4), en todos los niveles educativos, incluido el de la formación docente. En este sentido, el sistema de la educación obligatoria debe de hacer conciencia, proponerse y ejecutar estrategias vinculadas con los contextos sociales diversos, y los particularmente difíciles, como son las comunidades y bolsones de pobreza periurbana, rural, indígena. Los niveles medio baja también deben merecer mayor atención, ya que la calidad de vida a la que acceden tampoco es adecuada para el desarrollo humano.

### **3.7. Programas y proyectos alternativos en busca de la pertinencia y la inclusión educativa**

En los últimos diez años, luego de la implementación de la reforma integral de la educación inicial y preescolar, y de la educación media, así como de su consolidación en la educación escolar básica buscada mediante el programa focalizado hacia las 1.000 escuelas rurales, las 150 escuelas urbanas y una 30 escuelas indígenas, la política educativa siguió diseñando estrategias que apuntan a la pertinencia y la inclusión educativa para los sectores excluidos y rezagados del Sistema, entre los cuales, vamos a referirnos a tres proyectos alternativos y complementarios a la vez, en los siguientes puntos.

#### **3.7.1. Proyecto de Nivelación de los Aprendizajes**

El MEC ha buscado alternativas de atención diferenciada para los escolares con sobre-edad, entendida ésta como la situación generada en torno a los alumnos y alumnas con dos o más años por encima de la edad teórica correspondiente al grado de

---

36 Entrevista a la Prof. Marta López, Directora de Educación Escolar Básica, Asunción, 2011

referencia, que es considerada un problema crónico en la educación paraguaya, y con graves efectos en la educación escolar básica por su asociación con el abandono y el fracaso escolar.

Desde el 2008, la Dirección General de Educación Inicial y Escolar Básica implementa el Proyecto de Nivelación de los Aprendizajes en el 1º y 2º ciclo, en forma piloto, primero, y expandido gradualmente después, con el objetivo de ofrecer oportunidades educativas con calidad a estudiantes con sobre edad, a partir de la generación de una estrategia con acciones temporales. También, para erradicar el problema, con acciones preventivas de combate a la repitencia y la deserción escolar. Al mismo tiempo contribuye con el descongestionamiento del sistema educativo disminuyendo el desfase con el grado que debe estar cursando el estudiante, y regularizar el flujo escolar (MEC, 2009).

En forma específica, el Proyecto se propone nivelar los aprendizajes de los estudiantes de 1º y 2º ciclo, para ubicarlos en los grados correspondientes a su edad cronológica; brindarles una nueva oportunidad educativa para recuperar el tiempo perdido para una vida ciudadana, laboral y social digna; lograr que los aprendizajes sean efectivos y significativos, a partir de una metodología centrada en sus intereses, su bagaje cultural y familiar, así como el desarrollo de su autoestima para recuperar la confianza en sí mismos y en los demás (MEC 2009).

Los objetivos del modelo educativo de nivelación de los aprendizajes del MEC (2001) son:

- i. Lograr que los estudiantes se sientan capaces y seguros de sí mismos para aprender y para actuar en los diferentes ámbitos de sus vidas, fortaleciendo su autoestima.
- ii. Desarrollar y fortalecer las competencias básicas relacionadas con sus habilidades comunicativas básicas, que tienen que ver con la expresión oral y escrita en las dos lenguas oficiales; la solución de problemas matemáticos; la consolidación del pensamiento científico, y la comprensión y el análisis de situaciones de la vida social.
- iii. Contribuir en la formación de valores ciudadanos, especialmente la responsabilidad, el respeto por sí mismos y por los demás, el conocimiento de los derechos, la valoración de las diferencias, la tolerancia, la confianza personal y en los demás.

La fundamentación teórica del modelo educativo de nivelación de los aprendizajes se sustenta en la metodología del éxito, estructurada sobre cuatro aspectos, estrechamente relacionados entre sí:

- i. Confianza incondicional en la capacidad para aprender
- ii. Contenidos pertinentes: trabajos por proyectos; aprendizajes relevantes, y materiales específicos
- iii. Acompañamiento y evaluación constante
- iv. Fortalecimiento de la autoestima de los estudiantes

Cuenta con dos ciclos, de cinco módulos cada uno, estructurados en Proyectos de Aula. Las actividades de los módulos contemplan 186 días para el Primer Ciclo y 196 días para el Segundo. Los docentes disponen de días complementarios para realizar las actividades previstas en los proyectos; la retroalimentación con temas específicos, y la participación en actividades culturales, artísticas y deportivas previstas por la Institución. Las jornadas escolares diarias tienen una extensión de 6 horas de 60 minutos cada una, dentro de la modalidad de doble escolaridad<sup>37</sup>.

A agosto del 2010, el Proyecto de Nivelación de los Aprendizajes para los estudiantes con sobre edad ha beneficiado a 33 escuelas rurales y urbanas focalizadas; 668 estudiantes del 2º ciclo promovidos al 7º grado, y a 345 estudiantes del 5º y 6º grado del 2º ciclo. En febrero 2010, el Proyecto matriculó a 2.750 estudiantes; habilitó 139 secciones, en 84 escuelas en total (MEC, 2010).

El proyecto forma parte del Programa Escuela Viva *Hekokatuva II*, de la educación escolar básica, financiado con crédito externo reembolsable, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y asumido por el Presupuesto General de la Nación, a cargo del MEC, como Programa de Inversión (Presupuesto Tipo III)<sup>38</sup>.

### **3.7.2. Programa de Iniciación Profesional Agropecuaria (IPA)**

El Programa de Iniciación Profesional Agropecuaria (IPA) es una modalidad alternativa orientada a los estudiantes del 3er. ciclo de la educación escolar básica en los contextos rurales. Es ejecutado por el MEC/Dirección General de Educación Inicial y Escolar Básica (DGEIEB), en forma conjunta con Ministerio de Agricultura y Ganadería/Dirección de Educación Agraria (DEA). Entró en vigencia por Resolución MEC N° 275, del 12 de junio de 2001 (MAG-IPA, 2011).

El objetivo general del Programa, según lo plantea la DGEIEB del MEC, es ampliar la cobertura de la educación escolar básica, garantizando condiciones adecuadas para el acceso, la permanencia y la culminación oportuna de los estudios básicos a la población rural de edad (MEC, 2011).

Los objetivos específicos son:

- i. Brindar una enseñanza desde el enfoque agroecológico, teórico-práctico, que redunde en beneficio del estudiante, de su familia y comunidad, para el logro de su formación y su sustento propio.
- ii. Insertar a los adolescentes, varones y mujeres, en la actividad agrícola comunal de manera a potenciar su desarrollo personal y el comunitario.

---

37 Resolución MEC N° 2314 del 28 de diciembre de 2011, por la cual se reglamenta el calendario de actividades del año lectivo 2012, para las instituciones educativas de gestión oficial, privada y privada subvencionada, del nivel de Educación Inicial y Escolar Básica". Disponible en: [www.mec.gov.py/cms/entradas](http://www.mec.gov.py/cms/entradas)

38 La segunda etapa del programa se inició en el 2009, con una duración de 5 años.

- iii. Fomentar la utilización correcta de los recursos naturales desde la perspectiva de un desarrollo sustentable.
- iv. Incentivar la interacción permanente del ser humano con su medio ambiente.

El Plan de Estudios del Programa está estructurado por las áreas vinculadas con la producción agropecuaria; el manejo de la tecnología adecuada a la pequeña finca familiar; la ingeniería rural; el manejo y conservación de los recursos naturales y la agro-ecología, y la administración rural.

Desde el punto de vista de la gestión de la DEA/MAG, la inserción social del Programa se inicia con la organización de los padres de familia en una Asociación de Padres, en apoyo al proceso de formación de sus hijos, hijas y la incorporación de los conocimientos científico-técnicos en sus fincas familiares, donde se concreta la articulación teórico-práctica y de los saberes previos con los nuevos. El plan organizativo apunta a la formación de cooperativas de producción con base en la asociación de padres y de los egresados. Este proceso fue impulsado por el MAG, en coordinación con un determinado grupo de gobernaciones departamentales, y de municipalidades, con resultados diversos.

Al 2010, los indicadores de la modalidad evidencian la expansión considerable del Programa, con un total de matriculados igual a 4.532 estudiantes de ambos sexos, en 56 instituciones educativas, ubicadas en 15 de los 17 departamentos del interior del país, según la estadística del MEC. Para el 2011, se tenía previsto la apertura del Programa en otras 100 instituciones educativas del 3er. ciclo (MEC, 2011). Según una presentación de la Dirección de Educación Agraria del MAG, en el 2011, existen 292 instituciones que imparten IPA en igual número de comunidades y otras 78 ubicadas en asentamientos, 370 en total, ubicados en 16 departamentos (MAG-IPA, 2011).

Las debilidades observadas en la implementación del Programa se relacionan con la etapa incipiente de desarrollo del mismo, consistente en la falta de infraestructura adecuada en cuanto a las salas de clase, bibliotecas, sanitarios, cocina-comedor, depósitos para herramientas, cercado, gallinero; lote de herramientas y equipos básicos para la práctica de campo. También, con la provisión de almuerzo escolar para garantizar el desarrollo de la doble escolaridad que demanda el Programa (MEC, 2011). Merece una mención aparte la debilidad institucional de la gestión del Programa, en ambas instituciones ministeriales ejecutoras, relacionadas con los constantes cambios del número y calificación del personal técnico asignado; la falta de registros sistemáticos y, por consiguiente, la variabilidad de los datos proporcionados; la falta de recursos institucionales para el acompañamiento, monitoreo y evaluación periódica de los servicios educativos IPA y de sus diversas áreas de trabajo.

No obstante, el Programa responde a la necesidad y demanda de ofrecer alternativas de estudio, empleo y arraigo en sus comunidades para los jóvenes de las zonas rurales; el aumento de la capacidad productiva integral de las fincas familiares campesinas, de bienes y servicios rurales, dentro de un enfoque agroecológico con manejo y conservación de los recursos naturales. En el contexto actual, ello implica la gran

responsabilidad de hacerse cargo de la recuperación de los suelos, cursos de agua, la agroforestería y la reforestación, así como el reclamo a la gran producción agropecuaria empresarial, de respeto de las leyes ambientales.

También implica la necesidad de desarrollar una mayor concertación institucional de los dos ministerios involucrados, el MEC y el MAG, con las gobernaciones y municipalidades, para acordar diseños y prácticas de gestión coordinadas y articuladas de manera sistemática del Programa IPA en sus comunidades, considerando la flexibilidad de la propuesta curricular del tercer ciclo de la educación escolar básica y de su modalidad de iniciación profesional. Además, para tender al fortalecimiento institucional del programa en cuanto a la sistematización y consolidación del marco normativo; el ajuste periódico de la planificación con base en un diagnóstico actualizado y en la perspectiva de mediano y largo plazo, así como su proyección en la organización de los pequeños productores agropecuarios locales.

### **3.7.3. Programa Paraguay Lee y Escribe**

Es un programa orientado a la atención del problema del analfabetismo entre los jóvenes y adultos, de 15 años y más, inicialmente, y que posteriormente incluyó la atención del problema del déficit en la alfabetización inicial en los escolares, pues se entiende que éste déficit reproduce en forma constante el analfabetismo, tras empujar a la repitencia y al abandono escolar de los niños y niñas de familias y comunidades pobre-extremo, al que hemos hecho referencia anteriormente. Fue presentado el 08 de septiembre de 2010, en el marco de la conmemoración del Día Internacional de la Alfabetización, y formó parte de los 11 programas emblemáticos de la política pública para el desarrollo social 2010 - 2020, con metas definidas al 2013.

Los objetivos del Programa son satisfacer las necesidades de alfabetización de la población, desde el período de iniciación escolar, hasta los jóvenes y adultos que no han aprendido a leer y escribir, como puerta de entrada a un proceso de educación a lo largo de toda la vida, y una participación más activa en la sociedad.

Sus líneas de acción son cinco:

- i. Alfabetización inicial
- ii. Alfabetización de jóvenes y adultos
- iii. Campaña Nacional de Alfabetización “Yo sí puedo”
- iv. Pos-alfabetización, y
- v. Programa de Monitoreo y Evaluación de la Alfabetización

La Campaña “Yo sí puedo”, es una intervención breve e integral, que prioriza los departamentos con mayor incidencia de analfabetismo, para avanzar gradualmente a todo el país. Es un proceso educativo con una duración de 3 a 5 meses aproximadamente (65 lecciones en video clases). Se constituye en una puerta de entrada y estímulo para

la inserción a programas de educación permanente, enmarcados dentro del sistema de educación obligatoria en la modalidad formal o en la no formal, de alfabetización de jóvenes y adultos.

La modalidad formal de la Educación Básica Bilingüe de Jóvenes y Adultos abierto a personas de 15 años y más, que no leen ni escriben o que no hayan terminado su educación escolar básica, consta de cuatro ciclos, para completarla. Las personas jóvenes y adultas que han culminado sus estudios en esta modalidad tienen la posibilidad de insertarse en la educación media o en el mundo laboral.

La modalidad no formal, por su parte, desarrolla procesos de lectoescritura, cálculo, y de reflexión - acción sobre género y organización comunitaria para la producción, la salud y la educación, con una duración de 8 meses.

Según fuentes oficiales, durante el año 2011, la cantidad de participantes de la Campaña "Yo sí puedo" llegó a 17.000 inscriptos. Durante el 2012, se extendió a Asunción, la capital, y a 8 departamentos del centro y sur del país, gracias al compromiso de sus promotores y educadores que se resistieron al cierre del Programa tras la destitución del gobierno de Fernando Lugo, y el inicio del gobierno de Federico Franco. En el 2013, iniciado a mediados de marzo, han continuado las amenazas de cierre del Programa, por lo que las perspectivas son inciertas.

#### **4. Consideraciones finales sobre la política educativa actual**

La reseña de la reforma educativa que acompañó desde sus inicios el proceso de la apertura política, democratización e institucionalización en la pos-dictadura a partir de 1989, así como la sistematización del marco legal e institucional que el presente trabajo presenta, son referencias que aportan elementos fundamentales para continuar fortaleciendo el sistema de la educación obligatoria y su gratuidad, que son claves para que el Estado cumpla con su responsabilidad de diseñar, ejecutar, evaluar y ajustar, en forma permanente y continua, las políticas educativas requeridas para dar cumplimiento al derecho de la educación de calidad de toda la población, comenzando por los niños, niñas y adolescentes, e incluyendo la formación inicial y continua de los docentes.

Igualmente, para que la sociedad, y los grupos de interés exijan y acompañen al Estado, en sus tres ámbitos de su organización y gestión, para dar cumplimiento a las garantías al derecho de la educación obligatoria, gratuita y de calidad.

Los déficits de acceso y permanencia, relacionadas con la inequidad horizontal y la baja calidad de la enseñanza, en cuanto a su pertinencia y relevancia, así como los déficit de atención pedagógica en relación con la interculturalidad y el bilingüismo también referidos, tienen solución como lo demuestran los programas y proyectos alternativos en busca de la pertinencia y la inclusión educativa, como el de nivelación de los aprendizajes; de iniciación agropecuaria, y el de alfabetización inicial, y de educación y capacitación de adultos.

La recomendación es que tanto la administración educativa del Gobierno Central, el MEC y su Consejo de Educación y Cultura, así como, los referentes de la educación obligatoria de los gobiernos departamentales y los municipales, conozcan suficientemente las herramientas legales y programáticas, así como el sistema organizativo institucional de la educación, para asumir con ética y responsabilidad el rol que les corresponde en el proceso de la educación paraguaya. Los cambios de gobierno, previsibles, no deben ser ni rechazados ni pueden justificar la improvisación y los constantes cortes que se están dando cada vez con más frecuencia en la conducción y orientación de la gran tarea que implica el diseño y la gestión de la política educativa en los tres ámbitos del Estado paraguayo (nacional, departamental y municipal), en vista a mejorar cada vez más, la práctica educativa de la población, como lo manda la garantía constitucional de la educación como uno de los derechos básicos de la población.

Igualmente, que la formación y capacitación docente también incorpore el conocimiento y manejo sistemático y suficiente de las herramientas legales, y programáticas que dan sustento a la acción educativa en favor de los niños, niñas y adolescentes, dentro del sistema obligatorio y gratuito, y participe de la discusión acerca de su eficiencia interna, el derecho al acceso, la permanencia y la calidad educativa, y sus implicancias en relación con la diversidad de los sujetos de la educación, y consciente no solamente de su promoción, sino de la necesidad de asumir el rezago educativo existente a través de las diversas alternativas implementadas y de otras, nuevas que sean necesarias para los diversos grupos sociales y comunidades en los que se dan los hechos educativos.

En efecto, los magros resultados en la alfabetización inicial de los alumnos en el primer ciclo, deben ser asociados con la necesidad de la atención diferenciada a los niños, niñas, requerimiento que no está previsto en la formación y capacitación docente. La diversidad de niñas y niños está en relación con los contextos diferenciados de las escuelas y comunidades urbanas, rurales, indígenas, así como de las condiciones concretas en la que se encuentra cada niña, niño, ya sea por los orígenes culturales diversos relacionados con dichos contextos, sino por las condiciones educativas y de atención que les brindan en sus familias, sus padres o encargados.

La reducción del número de niñas, niños por docente en las escuelas públicas urbanas y rurales no garantizará una atención de calidad, mientras la enseñanza sigue siendo frontal y vertical, con asientos alineados en filas y columnas, y no se promueva el trabajo en grupo y entre pares, y la discusión de los contenidos y las referencias prácticas.

Tampoco se podrá garantizar una escuela con gestión educativa de calidad, si los directores y supervisores no están preparados suficientemente y no cuentan con las herramientas adecuadas para acompañar y orientar la práctica docente, así como la participación de los padres de familia y encargados.

El acceso y la discusión de la diversidad de experiencias exitosas en la región de América Latina, y en Suramérica, en particular, que ayudaron a superar los problemas de la educación básica, y en particular de la educación obligatoria, son cada vez más factibles, a través del internet, en particular de los sitios educativos especializados. De ahí que se necesita la creación de condiciones favorables a dicha búsqueda en las escuelas, en las supervisiones pedagógicas, en los equipos técnicos departamentales y municipales, así como de las instituciones y organizaciones sociales especializadas.

## 5. Bibliografía

CEJ/CIRD/USAID (2011). *Paraguay. Informe sobre el costo social de la corrupción*, Asunción, 2011.

COMISIÓN DE ESTUDIO de la Ley de Educación Superior.

Disponible en: [www.leyeducacionsuperior.wordpress.com](http://www.leyeducacionsuperior.wordpress.com)

DGEEC (2012). *Principales resultados sobre pobreza y distribución del ingreso*, Fernando-de-la-Mora. En: [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py)

----- (2012). *Encuesta Permanente de Hogares 2011*, Fernando-de-la-Mora.

En: [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py)

----- (2012). *Anuario estadístico 2011*, Fernando-de-la-Mora.

En: [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py)

MAG. Dirección de Educación Agraria (2011). *Distribución Geográfica de las IPAs en el Paraguay* (En Presentación formato .ppt)

MEC-UNICEF (1993). *Educación 2000. Hacia una nueva etapa de desarrollo educativo*, Asunción.

MEC (1995). *Delineamientos curriculares de la educación inicial y escolar básica*. Versión inédita (por valida), Asunción.

MEC; CARE (1996). *El desafío educativo. Una propuesta para el diálogo sobre las oportunidades educativas en el Paraguay*, IDIUH, Asunción.

MEC (2012). *Paraguay. Educación en cifras 2010*, Asunción. En: [www.mec.gov.py](http://www.mec.gov.py)

----- (2012). *Datos sobre la educación superior en el Paraguay*, VMES, Asunción.

----- (2011). *Proyecto de Nivelación de los Aprendizajes. Guía del Docente*, Dirección General de Educación Inicial y Escolar Básica, Versión preliminar, Asunción.

----- (2011). *La escuela rural. El Programa IPA*, Versión Presentación (en .ppt), Asunción. En: [www.mec.gov.py](http://www.mec.gov.py)

----- (2010). *Informe de gestión del Proyecto de Nivelación de los Aprendizajes*, Documento interno, Dirección General de Educación Inicial y Escolar Básica, Septiembre-octubre, Asunción.

----- (2009). *Proyecto de Nivelación de los Aprendizajes para estudiantes del 1º y 2º ciclo de la EEB*. Dirección General de Educación Inicial y Escolar Básica, Asunción.

----- (2006). *Reglamento de la Educación Inicial*, Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial y Preescolar-MEC/ BID, Asunción.

----- (2004). *Currículo de la Educación Inicial*, Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial y Preescolar-MEC/ BID, Asunción.

----- (2002). *Diagnóstico Nacional de la Educación Inicial y Preescolar*, Asunción.

----- (2000). *Educación para Todos: Evaluación en el año 2000. Informe Paraguay*, Asunción.

----- (1998). *Ley General de Educación*, Asunción. MEC; MSPBS; SNNA (2011). *Diagnóstico Nacional y Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia*, Asunción, en: [www.mec.gov.py](http://www.mec.gov.py)

MEC; BID (1999). *Estudio sectorial sobre el sistema educativo del Paraguay con énfasis en la educación escolar básica*, Consorcio Sociedad de Estudios Rurales/Tape´a-Taller Pedagógico Alternativo (versión sintética), Asunción.

MOLINIER Liduvina (1993). *Las políticas sociales en el Paraguay*, Facultad de Ciencias Económicas/BID, San Lorenzo.

PARAGUAY República del (1992). **Constitución Nacional**, Asunción.  
En: [www.arandurape.edu.py/pdf](http://www.arandurape.edu.py/pdf)

----- (2012). *Ley N° 4.758/2012, del Fondo Nacional de Inversión Pública para el Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación*, Asunción.

----- (2010). *Ley Orgánica Municipal N° 3.966/2010*, Asunción.

----- (2010). *Ley de Gratuidad de la Educación Inicial y Educación Media N° 4.088/2010*, Asunción.

----- (1995). *Ley de Creación del Programa de Complemento Nutricional Escolar N° 806/1995*, Asunción.

----- (1994). *Ley Orgánica del Gobierno Departamental N° 426/1994*, Asunción.



# LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA EN PARAGUAY. ALCANCES Y LÍMITES DE LOS PROGRAMAS DE GRATUIDAD EN EDUCACIÓN EN LA REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES<sup>1</sup>

Luis Ortiz

## 1. Introducción

El problema de la desigualdad social en Paraguay, donde la inequidad en el acceso a las oportunidades genera una marcada asimetría entre los sectores sociales, plantea una revisión de los problemas y desafíos del sistema educativo en aras de propiciar el desarrollo económico y social así como la profundización de la democracia.

A dos décadas de implementación de la reforma educativa, el sistema educativo surtió apenas un efecto moderado sobre las competencias académicas y el incremento del bienestar, ya que descuidó un diagnóstico clave sobre las condiciones sociales que limitaron en diferentes aspectos una educación eficiente y que asegure la equidad. Entre estos aspectos, las desigualdades sociales entre los sectores definidos por su posición en la estructura social, no fueron consideradas ni analizadas. Y, sin embargo, de la relación de esos sectores con la educación dependió en gran medida el impacto de la reforma educativa cuando de generar un aumento de la igualdad de oportunidades se trató.

En especial, el problema de las dimensiones extra-escolares de los sectores más desfavorecidos de la sociedad y la disminución de sus oportunidades sociales fueron subestimados. Ya instituido el nuevo modelo educativo, la institución escolar transfirió la responsabilidad de su desempeño a esos sectores sociales, a pesar de su compromiso y esfuerzo en la escolarización.

En este sentido, el acceso al sistema, de amplia cobertura en los primeros niveles educativos, experimenta una disminución en niveles superiores no solamente por el efecto del condicionamiento social de la desigualdad (vía el desempleo, la precariedad y la pobreza) sino también por la *debilidad institucional* de las políticas públicas para enfrentar los desafíos de una inclusión educativa, base necesaria aunque no suficiente para la inclusión social (Rivarola, 2000).

Para analizar la política pública emprendida al efecto de incentivar el acceso y permanencia en el sistema educativo de los sectores sociales más desfavorecidos, se implementaron programas sociales de apoyo al acceso a la educación, consistentes en trans-

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue realizado con el apoyo de la Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las Políticas Públicas (LAIIPP) y del Programa Think Tank Initiative (TTI) del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC) de Canadá.

ferencias condicionadas y los *programas de apoyo a la gratuidad educativa*, éstos últimos en dos componentes: el complemento nutricional y el suministro de útiles escolares.

Para los fines de este estudio analizaremos los programas de apoyo a la gratuidad, con dos propósitos: *evaluar el logro del objetivo de los mismos* (que consisten en alentar la asistencia escolar y ofrecer condiciones adecuadas de escolarización), así como *medir el efecto sobre la retención en el sistema educativo* de los sectores sociales involucrados en dichas acciones de la política educativa.

Este estudio plantea criterios de evaluación de las políticas públicas considerando sus posibilidades y limitaciones en términos su alcance universal así como el impacto concreto sobre la equidad social, que implica la reducción de las desigualdades sociales post-escolares. Es decir, se valorará de qué modo las oportunidades se traducen en resultados, dada las condiciones de aplicabilidad de las políticas públicas en educación.

## **2. Antecedentes del tema**

La implementación de políticas educativas en América latina en el marco de las reformas de la educación en la última década del siglo XX, implicó una concentración de la acción pública en la oferta educativa para asegurar la cobertura a todos los sectores de la población. Los estados de la región buscaron incidir en la nueva orientación de los sistemas educativos a través de cambios institucionales, cambios curriculares, nuevas líneas y estrategias pedagógicas así como la adecuación territorial de la infraestructura pública (Bonaf; Tarabini, 2003). Ahora bien, el amplio acceso escolar de niños y adolescentes, que se tradujeron en altas tasas de matrícula en los niveles de la educación escolar básica, se toparon con los problemas de desempeño escolar en niveles más altos del sistema, donde las desigualdades cobran un peso importante. Respecto de esta problemática, las políticas educativas dirigidas a la demanda fueron más tímidas y menos incisivas que las primeras, presentándose nuevos desafíos para los estados en la región ante los niveles críticos de desigualdad educativa a pesar de las reformas (Reimers, 2000).

La gratuidad educativa, como principio que posibilita la obligatoriedad de la educación pública, no se traduce efectivamente en realidad si no hubiera políticas educativas que “compensan”, por el lado de la demanda, las desigualdades que anteceden y que suceden al proceso educativo. En este sentido, se dieron experiencias en América latina de políticas compensatorias basadas en el criterio de focalización de la acción pública de equidad educativa. El apoyo a la gratuidad se inscribe en este tipo de actuaciones.

Las experiencias de Brasil, México y Chile son especialmente pertinentes. En Brasil, el programa “Bolsa Escola” planteó un dispositivo de transferencias monetarias condicionadas a familias con hijos en edad escolar, para asegurar la asistencia escolar durante un lapso establecido (Pinheiro; Aguiar, 2006). El criterio de selección para acceder al programa fue la adscripción a hogares pobres contando con un ingreso familiar menor a un umbral determinado, contar con hijos en edad escolar para la educación básica y asegurar la asistencia escolar con una periodicidad mínima establecida de

un 85%. Este criterio, de *vulnerabilidad*, se conjugó con un criterio territorial, priorizándose la intervención en las zonas más pobres del país, específicamente el 20% de los municipios más pobres de cada estado de Brasil. Los resultados muestran que el programa generó no solamente un acceso y asistencia sino aseguró mayor retención escolar, aspecto clave en las desigualdades educativas en niveles post-elementales de la educación escolar.

Los antecedentes de este tipo de políticas en México, es el programa Pronasol-Solidaridad, que fue de 1988 a 1994, que consiste en un conjunto de medidas de mitigación de la pobreza enfatizando los componentes de educación y salud (Arzate, 2011). En este marco, se formuló un sub-programa, el “Niños en Solidaridad” cuyo propósito era afrontar las dificultades económicas de las familias pobres para mantener la escolaridad de sus hijos en la escuela primaria. El subprograma abordó como objetivo principal la retención escolar por medio de becas para las familias, un apoyo alimentario periódico, una asistencia nutricional y servicio médico, entre otras actividades. Posteriormente, se formula el programa Progresá-Oportunidades en cuyo componente educativo otorga becas educativas y otorga una dotación de útiles escolares atendiendo a alumnos de primaria, secundaria y escuela preparatoria. Particularmente pertinente se hace la mención del subcomponente “Jóvenes con Oportunidades”, aplicado a partir del segundo quinquenio de los años 2000 y que consiste fundamentalmente en becas para jóvenes que cursan la educación media superior. Según la literatura estos programas no lograron exhaustivamente el objetivo previsto de superar la pobreza, pero lograron su reducción con un impacto positivo en el aumento de la retención escolar (Arzate, 2011).

En Chile se implementó, a partir del año 2008 el Programa de Subvención Escolar Preferencial, cuyo objetivo principal era el apoyo monetario para la población escolar en edad escolar proveniente de familias en condiciones socioeconómicas desfavorecidas (Joiko, 2011). Los criterios de selección de la población beneficiaria fue: i. pertenecer a una familia adherida al Programa Chile Solidario; ii. estar en el tercio más vulnerable según la Ficha de Protección Social, iii. contar con padres o tutores ubicados en el tramo A del Fondo Nacional de Salud (FONASA), y, según ingresos familiares, escolaridad de los padres o apoderados, condición de ruralidad de su hogar y grado de pobreza de la comuna de su residencia. El supuesto fuerte en dicho programa fue que la población beneficiaria sería compensada en las carencias que dificultan su acceso y asistencia escolar. Hasta el 2012, los resultados del programa fueron más bien moderados, ya que los primeros establecimientos se incorporaron recientemente a la Subvención Escolar Preferencial (“Voucher”) y, por lo tanto, sus planes de desarrollo educativo deberían finalizar y mostrar en el mediano plazo, los primeros avances (Jokio, 2011).

Otro tipo de experiencias de promoción de la equidad educativa se centró en la oferta, partiendo del supuesto que el entorno socio-pedagógico constituye el principal vector de promoción de una educación calificada y de las oportunidades a ella vinculada. Resaltan especialmente los programas FundEscola de Brasil, “Escuela Nueva” de Colombia y “Novecientas Escuelas” de Chile.

El programa “P900” de Chile implicó un criterio institucional, apoyado en un diagnóstico de la oferta, a partir del cual se orienta la actuación hacia determinados centros que ya tienen servicios de naturaleza focalizada o de potencial focalización. A partir del criterio institucional, los establecimientos se seleccionan según una escala de vulnerabilidad social, donde cada uno tiene una puntuación que sirve de base para identificar qué establecimientos aplican para recibir un apoyo. El “P900” se dirige a aquellas escuelas cuya población asistente presenta los niveles de pobreza más altos así como los menores niveles de desempeño escolar, establecidos con la prueba de rendimiento SIMCE (Sistema de Medición y de Calidad de la Educación). Una de las principales limitaciones de este sistema es la escasa relevancia que cobran las condiciones socioeconómicas y culturales de partida, tanto de la población escolarizada como de los entornos pedagógicos, partiendo sólo del desempeño para la valoración (Bonal; Tarabini, 2003).

El programa Escuela Nueva tuvo como propósito ampliar la cobertura educativa en las áreas rurales colombianas, aumentar el logro académico de los alumnos, reducir las tasas de repetición, rezago y deserción, así como promover la estima de sí, la reflexividad y el civismo entre los estudiantes. En términos metodológicos, el programa promueve la innovación organizacional, pedagógica y curricular, buscando conjugar la formación de los agentes institucionales (docentes y autoridades) con una implicación significativa en la comunidad local donde está inserta la escuela. El programa se orientó de forma predominante aunque no exclusiva a la implementación de la metodología multigrado, aunque con diferentes avances y límites (McEwan, 1998).

El Programa FundEscola de Brasil centra la focalización educativa en el establecimiento. Dicho programa, iniciado en 1998 parte de un criterio territorial a partir del cual se definen Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) en las que se busca concentrar las acciones del programa. El énfasis en la calidad ocupa un lugar predominante en el programa. Los objetivos fundamentales son: la ampliación del acceso y permanencia de la población en edad escolar de las zonas más carenciadas del país en el sistema educativo, el aumento de la calidad de las escuelas públicas de educación básica y el incremento del desempeño del sistema de educación pública, reforzando la gestión de las escuelas y de entidades rectoras de la educación estatal y municipal (Ferreira et al., 2005). Para lograr estos objetivos, el programa conjugó estrategias de intervención educativa, sobresaliendo la implementación de estándares mínimos de gestión y funcionamiento de los establecimientos, el desarrollo de un programa de transferencia monetaria directa a la escuela (Programa de Dinero Directo) y, la implementación de un Plan de Desarrollo Escolar (PDE) así como de un Plan de Mejoramiento Escolar (PME).

En Paraguay apenas a partir de la democratización política durante la última década del siglo XX surgieron tímidas políticas sociales asociadas a la educación, con una orientación compensatoria. Estas fueron las transferencias monetarias condicionadas (TMC) desde el año 2004 y, a partir del año 2010, la universalización para establecimientos públicos los programas de complemento nutricional (1995) y de provisión de útiles escolares (2007). Fuera de estos programas, una política social integral

y deliberadamente orientada a la demanda educativa, tomando como criterio la compensación de las desventajas socioculturales de las familias pobres, no existe.

Los principios de obligatoriedad de la educación, en consonancia con el de gratuidad, se fundan en la Constitución Nacional paraguaya que dispone en sus artículos 73, 75 y 76 el Derecho a la Educación, que implica su integralidad, su carácter permanente así como su inserción en la cultura local comunitaria; también involucra la superación del analfabetismo y la formación laboral. Por otra parte se plantea la responsabilidad educativa, según la cual el Estado promoverá la implementación de programas de complemento nutricional así como de suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos. Finalmente, dichas disposiciones en la Carta Magna establecen que el Estado tiene el mandato de promover la educación básica obligatoria así como garantizar que la educación pública, para dicho efecto, será gratuita.

La Ley N° 1264/98 “General de Educación” establece que el Estado deberá atender la compensación de las desigualdades en educación. El artículo 23 de dicha Ley, establece que las autoridades educativas atenderán de modo preferencial a los grupos y regiones que enfrenten condiciones demográficas, económicas y sociales de desventaja. El artículo 24 plantea que se facilitará el ingreso de los ciudadanos con escasos recursos a los establecimientos educativos públicos donde la escolarización será gratuita. Asimismo, por el artículo 32 de dicha Ley, la educación escolar básica será obligatoria y contendrá nueve grados; se enfatiza que los establecimientos públicos serán de carácter gratuito, incluido el nivel pre-escolar. La gratuidad se extenderá a los programas de complemento nutricional y suministro de útiles escolares previsto en el artículo 75 de la Constitución.

Finalmente, la Ley 4088/10 establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación inicial y la educación media en los establecimientos públicos, de modo que el acceso y la permanencia en el sistema educativo deberán involucrar todos los niveles (salvo la educación superior), garantizando el derecho a una educación integral, permanente y equitativa.

Los *programas de apoyo a la gratuidad de la educación* en Paraguay, con base en este marco legal, se pusieron en marcha en dos momentos: el programa de complemento nutricional escolar se inició en 1995 con la Ley 806/95 y el programa de provisión de útiles escolares cobró fuerza a mediados de los años 2000, basado en la Ley 1264/98, ambos teniendo como objetivo otorgar los medios para garantizar un sistema educativo nacional gratuito y universal. El programa de complemento nutricional, para el nivel de educación escolar básica proponía un medio para asegurar una base mínima alimenticia para el aprovechamiento de la enseñanza y para garantizar la asistencia escolar por parte de los niños y niñas de familias en condiciones socioeconómicas vulnerables. El programa de útiles escolares, para todos los niveles del sistema educativo, proponía asegurar los medios e insumos que permitan el aprovechamiento de la enseñanza en condiciones didácticas adecuadas.

El programa de complemento nutricional fue progresivamente universalizándose en la educación escolar básica desde el año 1995, de manera que en el año 2008 tenía un 100% de cobertura para la población escolar de 5 a 14 años. Respecto del programa de útiles escolares, en el año 2010, el Gobierno Nacional apostó por ampliarlo, inspirado en los principios de universalidad, gratuidad e inclusión social en educación. La filosofía y contenido programático de los programas se expresan en el documento “Plan Nacional de Educación 2024”. Se esperaba que los programas de apoyo a la gratuidad sirvan de atracción y retención en el sistema educativo en un doble sentido: 1) eximiendo de costos a las familias para que el acceso y la permanencia sean verdaderamente gratuitos; y 2) brindando seguridad alimenticia mínima e implementos básicos de escolaridad para apoyar la asistencia y el desempeño académico respectivamente. En definitiva el programa pretendía extender y universalizar la cobertura educativa gratuita en Paraguay haciendo efectivo el ejercicio del derecho a la educación. El criterio ha sido apoyar las zonas de mayor vulnerabilidad.

En 2010 se amplió la obligatoriedad de la escolarización al nivel de la educación pre-escolar y media, a través de la Ley 4088/10, lo que llevó a partir del año 2011 a que el Estado exonere la matrícula en los establecimientos públicos de enseñanza. Dicho proceso tuvo por objetivo el acceso y permanencia en la enseñanza media por parte de los jóvenes de toda la República, especialmente de los hijos de familias de clases desfavorecidas. Pero fundamentalmente *dicha decisión pública tuvo el objetivo de incidir en el incremento de los años de estudio de la población paraguaya*, apuntalando aquella que asiste a los establecimientos de gestión oficial bajo la premisa de que a través de los mismos se extendería la igualdad de oportunidades a la mayoría de la población que los demanda.

Según datos del Informe de Progreso Educativo de Paraguay 2000-2010, las tasas más elevadas de abandono escolar, en general, se sitúan en el tercer ciclo de la educación escolar básica, entre el séptimo y el noveno grado (Instituto Desarrollo, 2012). De la cohorte que ingresó en 2001 en la educación escolar básica, solo cerca del 48% logró culminar el tercer ciclo de dicho nivel. Esto implica una reducción notable del número de jóvenes que potencialmente estaba en condiciones de continuar sus estudios en la educación media. Además, solo el 30% de la cohorte que ingresó en 1999 había completado su escolarización en 2010 obteniendo el bachillerato, constituyendo un problema para los sectores sociales que abandonan el proceso educativo y pretenden obtener oportunidades en el mercado laboral.

Si la deserción es más alta en el último ciclo de la educación escolar básica en comparación con la educación media, la posibilidad objetiva de acceder a este nivel disminuye marcadamente ya que la continuidad escolar no está asegurada incluso para los que concluyeron el nivel básico (Elias; Molinas, 2008). El logro educativo en la educación media, con la obtención del título de bachillerato, se convirtió entonces en un factor gravitante para el acceso a oportunidades sociales mínimas en la vida adulta.

En este sentido, el incremento de los años de escolarización y el descenso del valor de los títulos académicos en el mercado laboral, apunta a un proceso de aumento de

la exigencia mínima requerida para adquirir un puesto de trabajo (McGinn, 1993: 39-42). Si bien la obtención de un título, para las clases desfavorecidas, es factor habilitante para la promoción social, las probabilidades de “ascenso social” dependen de la estructura social y no sólo del sistema educativo, es decir, de las oportunidades objetivas que el mercado de trabajo habilita para los jóvenes egresados y titulados.

La cobertura universal de la enseñanza se volvió un imperativo de la política pública durante la reforma educativa al igual que la promoción de la calidad, aunque en los hechos el público concurrente de los sectores desfavorecidos quedó librado a su suerte, bajo el supuesto arbitraje de los méritos. Éste es uno de los problemas principales del sistema educativo que, a pesar de los cambios institucionales, curriculares y pedagógicos, mantiene una diferenciación escolar entre sectores sociales, demostrándose que el acceso educativo no es lo mismo que las condiciones sociales de acceso, es decir, *la igualdad de oportunidades en el acceso se vuelve desigualdad de resultados en el desempeño*.

La historia institucional reciente del sistema educativo paraguayo muestra que las políticas educativas de acceso, retención y calidad se concentraron en la oferta del servicio educativo y no en la demanda, no considerando las características socio-económicas y pedagógicas de los diferentes individuos y sus familias según las clases sociales, para apuntalar los factores que en términos de acceso y uso de la educación generan rezago, deserción y desigualdad educativa.

Esto se vuelve un problema crítico para el Estado porque indica la debilidad o incluso la incapacidad de revertir, no solo la ineficiencia del sistema educativo sino también la inequidad en la estructura social. Desde una perspectiva sociológica, el análisis de la política pública debe extenderse al del desempeño institucional del sistema educativo a nivel social, dado que la desigualdad social subvierte los objetivos de la política educativa, bajo el riesgo de continuar transfiriendo los costos económicos y sociales de la ineficacia de la educación al Estado y a los sectores más relegados.

### **3. Objetivos de la investigación**

La investigación busca responder las preguntas: ¿cuál es el supuesto de la política de inclusión educativa implementado por el Estado paraguayo? ¿qué impacto tiene en términos de acceso y permanencia de los sectores sociales más desfavorecidos? ¿qué alcances y límites presenta dicha política en términos de la reducción de la desigualdad educativa y social?

La hipótesis es que la incapacidad del Estado paraguayo en reducir desigualdades en educación se debió al modelo de las políticas de inclusión educativa, que *no consideraron la desigualdad social* como condición de diseño e implementación de los programas asociados a dicha política.

El estudio tiene por *objetivo principal* la descripción de los efectos de las políticas de inclusión educativa, *a través de los programas de gratuidad en educación*, en el acceso

y permanencia en el sistema educativo de los sectores sociales desfavorecidos de la sociedad paraguaya.

Con base en dicho propósito, se buscará como *primer objetivo específico* conocer el efecto de esas políticas según factores de control tales como la zona geográfica, el sexo o la situación de empleo, como modo de identificar problemáticas diferenciadas según escenarios diferenciados. Asimismo, un *objetivo específico adicional* es establecer en qué medida la llegada y la expansión de los programas sociales asociados a la inclusión educativa genera mayores probabilidades de acceso, para redefinir, o bien apuntalar, la acción pública vigente.

Sin embargo, el indicador de acceso, a saber la *matrícula*, resulta insuficiente respecto de la desigualdad de oportunidades entre los diferentes grupos sociales, ya que se ve condicionado por factores de índole social que repercuten en procesos de deserción escolar y trunca el objetivo del sistema educativo que es el fomento de mayor capital educativo de la población. En este sentido daremos cuenta de un indicador de retención resultante del desempeño del sistema, a saber, los *años de estudio*.

Por otra parte, se efectuará una comparación del comportamiento de dicho indicador según categorías sociales y, de modo, caracterizar la desigualdad educativa entre los sectores cuyo origen social los favorece o desfavorece en la adquisición de oportunidades para la vida. Para ello empleamos la información sobre las *categorías socio-ocupacionales*, variable construida según criterios internacionales estandarizados para la caracterización del mercado de trabajo y las condiciones de vida<sup>2</sup>.

#### **4. Referencias teóricas pertinentes**

El acento en las políticas públicas destinadas a promover la igualdad de oportunidades educativas en América latina, fue la expresión de una paulatina sensibilidad política en torno a la igualdad, así como fue el resultado del desarrollo de conocimiento sobre los factores que inciden en los procesos de reproducción de la desigualdad educativa. Ahora bien, la puesta en marcha de políticas de promoción de la igualdad en América Latina no tuvo la misma impronta y la misma ponderación en todos los estados. Según la orientación política de los gobiernos, de los recursos disponibles y de las prioridades de políticas públicas, el énfasis fue diferente (Rivero, 1999). En esto consiste la ambivalencia de la política educativa que hesita entre la eficiencia y la equidad.

Los programas sociales que se inscriben en el marco de políticas orientadas a la equidad educativa, implican el aumento de los recursos destinados a la educación y a las condiciones de "educabilidad" de la población desfavorecida, generando mayores oportunidades relativas, en comparación con periodos precedentes. Sin embargo, los programas no implican necesariamente la igualdad entre los sectores sociales en

---

2 Esta variable resume la posición ocupada en el mercado laboral y la posición en el sistema educativo, constituyendo una categoría consistente para caracterizar la diferenciación social y es empleada a nivel internacional en las nomenclaturas oficiales de encuestas de hogares.

términos del desempeño educativo, objetivo final de las políticas de equidad (Rivero, 2000). Los bienes e insumos asociados a los programas compensatorios no se dirigieron hacia una igualación de las oportunidades dado su carácter limitado a fomentar las condiciones educativas de la población pobre y no la reducción de la desigualdad educativa entre sectores sociales (Reimers, 2000).

En este sentido, la noción de *compensación educativa* es clave. Ésta consiste en promover un principio de justicia redistributiva en educación, según el cual la igualdad considerada como horizonte normativo genere políticas públicas que incidan en los factores asociados al entorno de la población escolar, es decir aquellos aspectos que condicionan el logro y el fracaso educativo independientemente de la acción propiamente organizacional e institucional del sistema educativo (Brown César, 2001).

Desde la perspectiva aquí planteada, la política educativa con criterio de compensación implica el análisis del sistema educativo paraguayo en términos de estructura social. Respecto de las clases sociales desfavorecidas, desde la reforma educativa de la última década del siglo XX, el acceso y la duración de los estudios se incrementaron para todas las clases sociales aunque las tasas de desempeño revelan una situación desfavorable para esos sectores sociales, la tendencia siendo la persistencia de la desigualdad educativa aunque a un nivel más alto del plan de estudio (Ortiz, 2012).

Esta problemática cobra relevancia en términos de las restricciones que la desigualdad educativa impone a las oportunidades sociales, especialmente en el periodo post-escolar. Dado el aumento relativo del acceso de la población al sistema educativo en el transcurso de las dos décadas previas a 2012 y la mayor proporción de egreso de la educación secundaria, la competencia por las oportunidades genera una presión sobre el mundo laboral, bastante restringido en la sociedad paraguaya, volviéndose más selectivo con los titulados. A este respecto “la comparación de los puestos que detentan, en dos épocas diferentes, los titulares de un mismo diploma da una idea aproximada de las variaciones del valor de los diplomas en el mercado de trabajo” (Bourdieu, 2000: 114).

Estas cuestiones remiten a las condiciones diferenciadas de escolarización entre diferentes categorías sociales pero también a los aspectos diferenciales de la política pública que pretende garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo a todos los sectores y lograr, con ello, la reducción de inequidades en educación. Sin embargo, los programas sociales asociados a la educación –en cuyo marco se inscriben los “programas de apoyo a la gratuidad” aquí tratados– no necesariamente garantizan un horizonte de equidad educativa en la sociedad, es decir, no implican indefectiblemente una reducción de las desigualdades escolares sino más bien promueven estándares mínimos de oportunidades para la población pobre. Como refiere Fernando Reimers “Si bien podría pensarse que una solución para lograr igualdad de ‘insumos’ educativos sería orientar el gasto público en forma más progresiva (más para quienes tienen menos), no es claro que este tipo de política de acción afirmativa tendría el apoyo de toda la población durante periodos sostenidos. Ninguna de las políticas llamadas compensatorias o de discriminación positiva implantadas en América Latina

durante la última década son de este tipo; ninguna ha logrado destinar más recursos para la educación de los hijos de los pobres que los recursos destinados a la de los grupos de mayores ingresos. Esto confirma nuevamente que el objetivo de estas políticas ha sido mejorar las oportunidades educativas de los pobres antes que abordar explícitamente la *igualdad* de oportunidades educativas como objetivo” (Reimers, 2000: 24).

Según Emilio Tenti, la cuestión social en educación supone una revisión, no sólo del modelo educativo, sino también del modelo de política pública, específicamente la política social, a sabiendas que la ampliación del acceso a la escuela en la región se dio en la paradójica situación del aumento de la pobreza y la exclusión social (Tenti Fanfani, 2007). A dicho propósito responde el análisis, enfocando programas sociales vigentes en sus objetivos previstos, así como en el diseño mismo de la acción pública, buscando interpedarla a la luz de una mirada social que toma en cuenta la equidad, en estrecha consonancia con el principio de eficiencia. Una dimensión sin la otra, redundante en resultados insatisfactorios cuando de desarrollo con inclusión social se trata.

Tuñón y González abordan el impacto de la implementación de programas de transferencias monetarias no contributivas en Argentina a fin de determinar su impacto sobre la reducción de las desigualdades sociales. Para estas autoras, dichos programas se enmarcan en una política de protección social así como de promoción del derecho a la educación, considerándose éste un factor habilitante para el ejercicio de otros derechos (Tuñón; González, 2012: 36). En este sentido, cualquier programa social de apoyo al acceso y a la permanencia en el sistema educativo cobra esta dimensión crucial de fomento del bienestar y la ciudadanía política.

En general los programas de apoyo a la escolarización están dirigidos a la infancia y la adolescencia, de grupos familiares desocupados o que trabajan en la economía informal y donde las asignaciones se realizan bajo las condiciones de asistencia al sistema educativo y la concurrencia al sistema de salud; además de la debida documentación. La naturaleza de estos programas implica transferencias monetarias condicionadas, las que en el caso paraguayo se implementaron desde mediados de la década del 2000, pero cuyos datos no están sistematizados para su uso en una medición de sus efectos.

Los apoyos educacionales de las políticas sociales orientadas a la educación cubren en algunos casos los costos directos (matrícula escolar, materiales escolares, costos de transporte, etc.) así como los costos de oportunidad resultantes de la pérdida de ingresos al escolarizar a los niños en lugar de insertarlos en el mundo laboral. En algunos países, con menores recursos, los apoyos abarcan solamente una parte de este costo de oportunidad. En otros casos, los apoyos para la educación media son incrementales hasta compensar el costo de oportunidad laboral en proporción al crecimiento de la población adolescente. En el caso mexicano, los apoyos son mayores para las niñas, a fin de generar un incentivo adicional que revierta la desigualdad de género en la escolarización en la educación media y para incorporar las externalidades de la educación al asumir el sustento familiar (Rawlings; Rubio, 2003: 12).

Estudios como los de Tuñón y González, plantean que la inclusión educativa se ha desacelerado a pesar de los esfuerzos del Estado en las reformas educativas. Además, expresan que los esfuerzos en los programas no son suficientes para mitigar la exclusión educativa. Por otra parte, existen factores de tipo histórico y sociológico que influyen negativamente en la inclusión social por la escuela, que llaman a considerar políticas integrales que apunten a incidir en los determinantes de la desigualdad educativa (Tiramonti, 2004).

Para Rodolfo Elías algunas acciones del Estado buscan la equidad educativa y se desarrollan en el marco de la política educativa, tales como el programa de educación bilingüe, la universalización del nivel pre-escolar, programas dirigidos a sectores pobres (rurales y urbanos) y la implementación de sistemas de incentivos para que los jóvenes permanezcan en el sistema escolar (Eliás, 2007). Ahora bien, la mención de dichas líneas por parte de este autor no refiere a los programas de “apoyo a la gratuidad” que implican los complementos nutricionales y la provisión de útiles escolares, piezas clave de la implementación de la educación obligatoria según la Ley de Educación; programas que, fuera del análisis de las transferencias monetarias condicionadas, se espera tengan efectos sensibles en la escolarización.

En este trabajo se plantea la hipótesis de la incidencia positiva (cuanto menos leve) de los *programas de apoyo a la gratuidad*. Los mismos consisten en la provisión de complemento nutricional y de útiles escolares para garantizar condiciones adecuadas de escolarización. En conjunción con datos socio-económicos sobre la población en riesgo de no asistir a la educación media, se comparan los jóvenes en edad escolar para el nivel de categorías sociales desfavorecidas que no recibieron los programas en el 2009 y los que recibieron los programas en el 2010, pero especialmente en el 2011.

## 5. Método de análisis

El estudio se basa en un abordaje descriptivo y analítico del problema. Ello implica, en un primer nivel, una descripción del desempeño del sistema educativo en la eficacia externa (cobertura) así como en el acceso según las categorías sociales. En un segundo nivel, se analiza la relación entre la cohorte previa y la posterior de la obligatoriedad de la educación media, controlando la aplicación de los programas de apoyo a la gratuidad educativa. En un tercer nivel se caracteriza el desempeño educativo de las categorías sociales de la cohorte escolar del año anterior a la declaración de obligatoriedad de la educación media (2009) y de la cohorte del año posterior (2011), con los programas de apoyo ampliados.

La variable explicada es la *inequidad educativa*, medida por la distancia media de años de estudio de las categorías socio-ocupacionales desfavorecidas respecto de la categoría de mayor rango (captadas por las encuestas de hogares). Las variables explicativas son: i. acceso de la población a programas sociales de gratuidad, ii. condición socioeconómica de los hogares beneficiarios, iii. sexo, iv. área geográfica y v. año académico (que fija la diferencia entre la cohorte que no fue beneficiaria de los programas

de gratuidad antes de su expansión a todos los niveles del sistema educativo (2009) y la cohorte que fue beneficiada).

En este sentido, se presentan las condiciones para una concisa evaluación de impacto, por la medición del efecto de la política pública sobre la retención escolar durante tres años: antes (2009), durante (2010) y después de su implementación (2011), para el grupo de edad que durante dicho periodo se escolarizó en la educación media.

Se utilizan dos tipos de fuentes de información: 1) registros administrativos del sistema educativo y, 2) encuestas de hogares de los años 2009, 2010 y 2011. Se elabora para el efecto una base de datos *ad-hoc* basada en la encuesta, imputando los datos de los registros con variables de implementación de los programas de apoyo a la gratuidad. Sobre dicha base se efectúa un breve análisis causal de la intervención de la política pública de inclusión educativa y el desempeño del sistema educativo, identificando los ejes de reformulación de los programas vigentes para la *reducción* de las inequidades, que, a los fines de este estudio, es una primera fase de inclusión social vía educación.

## 6. Hallazgos generales

### 6.1. El acceso educativo en el periodo 2008 – 2011

Como resultado de la extensión, en 2010, de la obligatoriedad de la educación inicial y la educación media en el sistema educativo, se tratará de determinar si se produjo una expansión de la matrícula en esos niveles. Hasta el año 2009 la obligatoriedad concernía la educación escolar básica, que comprende las edades de 6 a 14 años (Esquema 1).

**Esquema 1:** Organización del sistema educativo paraguayo\*

Edad	Organización desde 1993		
	Año	Nivel	Ciclo
3 4 5	Maternal A Maternal B Preescolar		Inicial
6 7 8	1° 2° 3°	Educación escolar básica	Primero
9 10 11	4° 5° 6°		Segundo
12 13 14	7° 8° 9°		Tercero
15 16 17	1° 2° 3°		Educación media

\*Obs.: Las casillas en gris indican los niveles obligatorios hasta el 2009. Las casillas en verde indican los niveles educativos a los que se extendió la obligatoriedad en el sistema.

**Fuente:** Ley General de Educación N° 1264. Ministerio de Educación y Cultura.

Los datos del Ministerio de Educación y Cultura muestran que las tasas se incrementaron en el año 2011<sup>3</sup>, un año después de dicha decisión pública, como puede verse en el cuadro 1. Un primer dato a resaltar es que la población en edad escolar disminuye levemente para la edad correspondiente a los dos primeros ciclos de la educación escolar básica (6-11 años), lo que también sucede con el tercer ciclo de la EEB, que habiendo experimentado un alza en el año 2010, se estanca nuevamente en el año 2011. Sin embargo, la población en edad escolar correspondiente a la educación media aumenta en 2011.

**Cuadro 1:** Tasas de matrícula según nivel educativo. Periodo 2008-2011

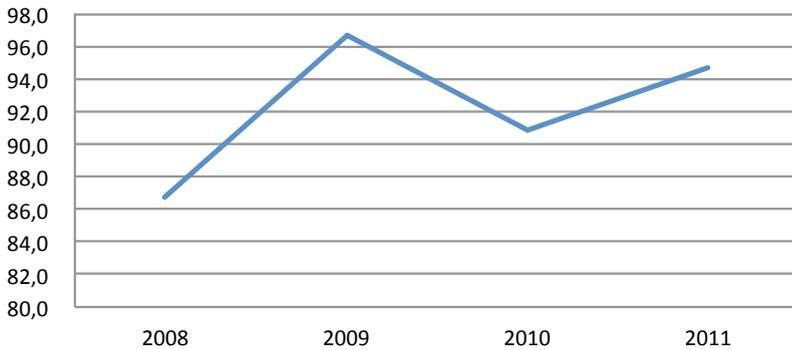
Nivel	Poblacion en edad escolar			
	Año			
	2008	2009	2010	2011
Total E. Inicial	142.010	122.447	131.391	122.422
Total 1er/2do Ciclo EEB	851.439	810.167	812.739	800.545
Total 3er Ciclo EEB	457.143	457.929	485.219	457.239
Total EM	445.854	449.971	449.072	459.530
	Matrícula			
	Año			
	2008	2009	2010	2011
Total E. Inicial	123.152	18.381	119.372	115.811
Total 1er/2do Ciclo EEB	871.261	850.573	833.487	814.651
Total 3er Ciclo EEB	318.852	321.538	329.282	334.172
Total EM	222.379	225.910	229.071	242.228
	Tasas brutas de matrícula			
	Año			
	2008	2009	2010	2011
Total E. Inicial	86,7	96,7	90,9	94,6
Total 1er/2do Ciclo EEB	102,3	105,0	102,6	101,8
Total 3er Ciclo EEB	69,7	70,2	67,9	73,1
Total EM	49,9	50,2	51,0	52,7

**Fuente:** Datos de registros educativos 2008-2011. Dirección Gral. de Planificación Educativa, Ministerio de Educación y Cultura.

Como se puede observar en el gráfico 1, el comportamiento de la escolarización en el nivel de educación inicial fue oscilante entre el año 2008 y el 2011, dándose un significativo incremento de la tasa bruta del 2008 al 2009 en 10 puntos porcentuales (del 86,7% al 96,7% respectivamente), pero descendiendo en el año 2010 en casi 6 puntos, con un nuevo aumento para el último año del periodo analizado de 3,5 puntos porcentuales (94,6%). En todos los casos las tasas se sitúan holgadamente por encima del 90%, de modo que más de 90 de cada 100 niños accede al nivel pre-escolar.

3 En el análisis se considera la tasa bruta de matrícula ya que la política educativa de gratuidad apunta a facilitar el acceso y la permanencia a toda la población escolarizada en los niveles a los cuales se extendió la obligatoriedad educativa, a saber, la educación inicial y la media. Por esta razón, se espera que una proporción de la población escolarizada esté en rezago respecto de las edades esperadas para esos niveles.

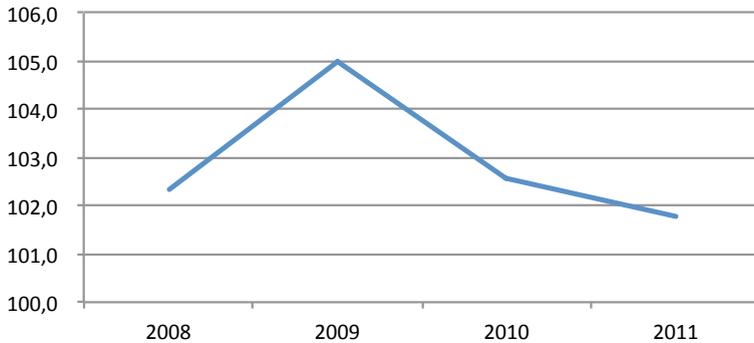
**Gráfico 1:** Tasa bruta de matrícula, Educación inicial. Años 2008-2011



Fuente: Datos de registros educativos 2008-2011 - MEC

Un tercer dato a resaltar es que las tasas de matrícula, de los dos primeros ciclos de la educación escolar básica, experimentaron un leve descenso entre el 2009 y el 2011 (gráfico 2), lo que se debe a la disminución de la población en edad escolar ya referida.

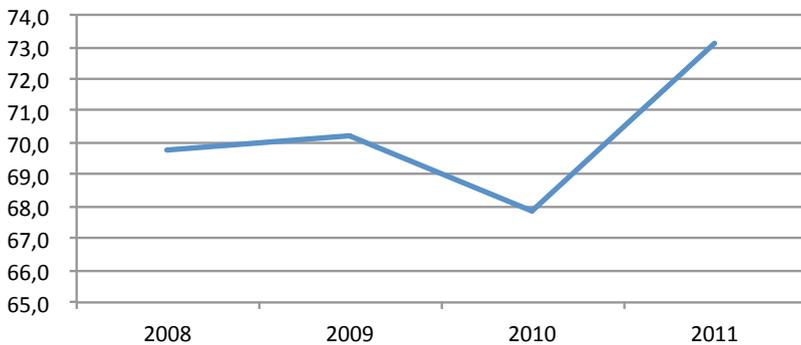
**Gráfico 2:** Tasa bruta de matrícula, Educación escolar básica - 1° y 2° ciclo. Años 2008-2011



Fuente: Datos de registros educativos 2008-2011 - MEC

Por otra parte, las tasas de matrícula del tercer ciclo de la educación escolar básica experimentaron un aumento del 2010 al 2011, aunque el año precedente tuvo una caída drástica (gráfico 3).

**Gráfico 3:** Tasa bruta de matrícula, Educación escolar básica - 3° ciclo. Años 2008-2011

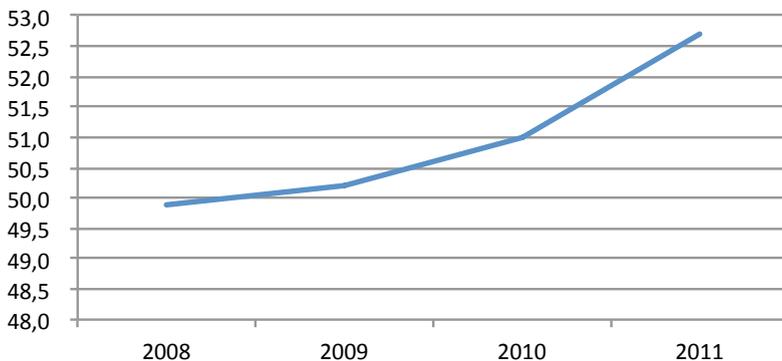


Fuente: Datos de registros educativos 2008-2011 - MEC

Finalmente, las tasas de matrícula de la educación media experimentaron un aumento sostenido del 2008 al 2011 (gráfico 4), aunque en este último año el incremento fue pronunciado debido al salto cualitativo de la matrícula como se observa en el cuadro 1. Nos interesa, a los efectos de este estudio, este último proceso dado que el mismo permite establecer correspondencias entre un proceso de masificación del sistema educativo resultante de la reforma y la eficacia de la política educativa en materia de inclusión social.

La hipótesis planteada es que el aumento de la matrícula en la educación media se debió a la decisión pública de extender la obligatoriedad de escolarización para este nivel, que previamente al año 2010 no contaba con dicha normativa. Ahora bien, la especificidad de esta decisión, que se traduce en un alza general de la matrícula, no necesariamente tendría efectos de equidad educativa, una de las hipótesis formuladas.

**Gráfico 4:** Tasa bruta de matrícula, Educación media. Años 2008-2011



Fuente: Datos de registros educativos 2008-2011 - MEC

Como observamos en el cuadro 2, la matriculación total aumentó durante el periodo de estudio y se acentuó particularmente en el periodo que va del 2010 al 2011, lo que indica preliminarmente, un efecto de la política educativa en la decisión de extender la obligatoriedad de la educación media.

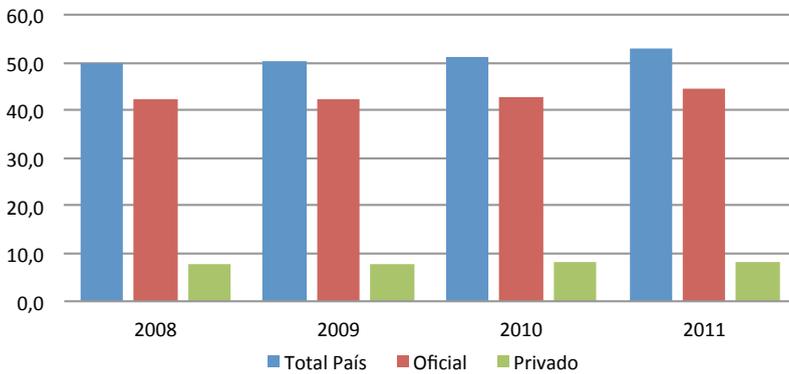
**Cuadro 2:** Tasas de matrícula de la Educación media, total país y zonas, por sector de gestión. Periodo 2008-2011

Año	Total País		
	Total País	Oficial	Privado
2008	49,9	42,1	7,8
2009	50,2	42,3	7,9
2010	51,0	42,9	8,1
2011	52,7	44,6	8,1
	Urbano		
	Urbana	Oficial urbano	Privado urbano
2008	66,8	53,5	13,3
2009	68,1	54,4	13,6
2010	69,1	55,1	14,0
2011	72,5	58,4	14,1
	Rural		
	Rural	Oficial rural	Privado rural
2008	28,2	27,5	0,8
2009	27,5	26,7	0,8
2010	28,4	27,6	0,8
2011	29,1	28,1	1,0

**Fuente:** Dirección Gral. de Planificación Educativa - MEC. Años 2008-2011

Como puede verse en el gráfico 5, el sector oficial es donde el aumento de la matrícula de la educación media entre el 2008 y 2011 experimentó su impacto más significativo, con un incremento de casi 3 puntos porcentuales en las tasas de escolarización. Por su parte, el sector de gestión privada prácticamente se mantuvo estancado en el periodo en cuestión, lo que plantea dos hipótesis: que dicho sector tiene un público escolar cautivo en la educación media, que se conserva proporcionalmente en su demanda por educación no-pública; asimismo, que los programas de gratuidad, al no alcanzar los establecimientos de gestión privada, no inciden en el aumento de la escolarización de dicho sector.

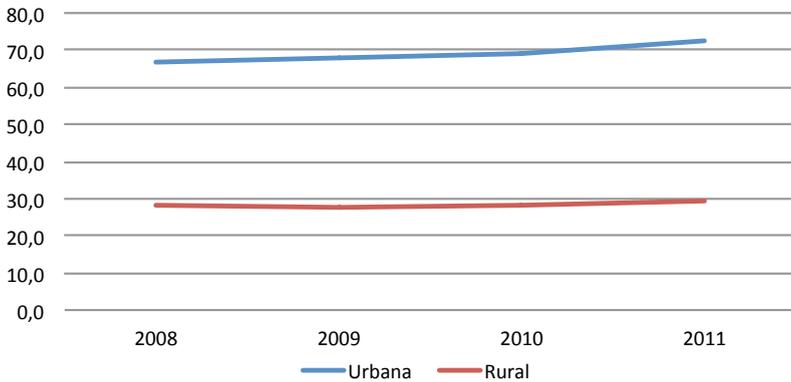
**Gráfico 5:** Tasas brutas de la EM, Total País, por sector. Periodo 2008-2011



Fuente: Datos de registros educativos 2008-2011 - MEC

Si comparamos las tasas de matrícula de la educación media por zona geográfica, en el periodo 2008-2011, vemos, como lo expone el gráfico 6, que en la zona urbana se dan los mayores niveles de escolarización y donde, además, el incremento de la matrícula del nivel en cuestión fue significativo. Este aumento, en las zonas rurales, fue apenas sensible.

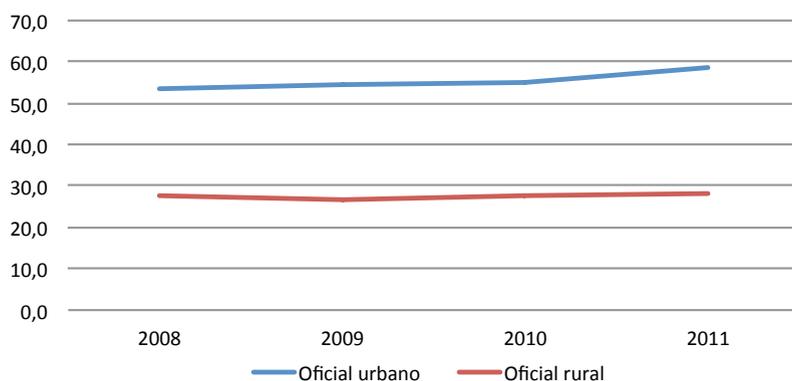
**Gráfico 6:** Tasas brutas de la Educación media, por área. Periodo 2008-2011



Fuente: Datos de registros educativos 2008-2011 - MEC

Como se observa en el gráfico 7, en términos de la distribución por zona geográfica del sector educativo oficial, es consistente constatar que los establecimientos urbanos absorben el doble de la matrícula de la educación media que el sector rural. Pero lo relevante es que dichos establecimientos, a su vez, muestran el incremento más pronunciado de la escolarización (de 5 puntos porcentuales) en el periodo de estudio.

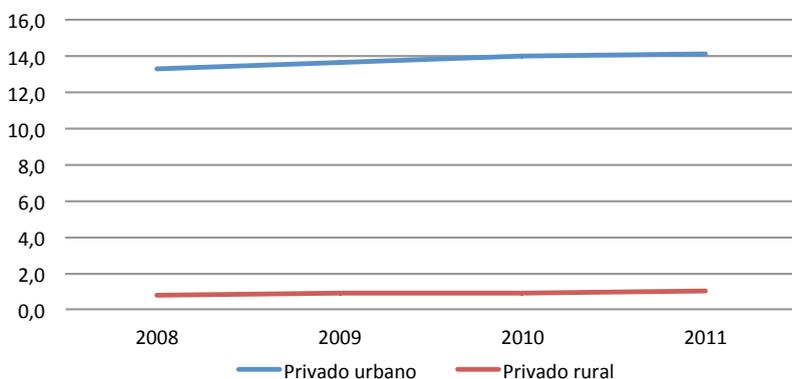
**Gráfico 7:** Tasas brutas de la Educación media, sector oficial, por área. Periodo 2008-2011



Fuente: Datos de registros educativos 2008-2011 - MEC

Esta brecha, en el sector privado, está más marcada, ya que en las zonas rurales los establecimientos privados tienen una presencia casi nula. En el gráfico 8 se puede observar cómo en este sector educativo se estancó la matrícula de la educación media en el último periodo (2010-2011).

**Gráfico 8:** Tasas brutas de la Educación media, sector privado, por área. Periodo 2008-2011



Fuente: Datos de registros educativos 2008-2011 - MEC

Este nivel descriptivo del proceso educativo nos ilustra las características del entorno institucional y social en los que se inscriben los programas de apoyo a la gratuidad educativa como parte de una política pública de promoción de oportunidades sociales.

## **6.2. La implementación de los programas de apoyo a la gratuidad educativa**

Los programas de apoyo a la gratuidad educativa se inscriben en las políticas públicas educativas de carácter compensatorio. Por la dotación de bienes e insumos a alumnos de escolarizados en establecimientos de gestión oficial (educación pública), que en la media tienen un origen social desfavorecido, los mismos fueron concebidos para promover el acceso e incentivar la permanencia en el sistema educativo.

Uno de los componentes de los programas de gratuidad, a saber, el *complemento nutricional* experimentó en el periodo 2009-2011 un leve incremento en su dotación para el nivel inicial como resultado de la ampliación deliberada del programa en dicha instancia, mientras que experimentó un significativo aumento en la educación media a pesar que *este nivel no estuvo incluido en la ampliación del programa*. De hecho, en el nivel inicial su distribución durante el año previo a la extensión de la obligatoriedad por la Ley 4088/10 ya alcanzaba cerca de la mitad de los matriculados, por lo cual su incremento del 47% al 51% no fue un salto de envergadura. Sin embargo, su vigencia expresa la decisión pública de apoyar la escolarización de la primera infancia en condiciones adecuadas, asegurando de este modo a la población de dicha franja etaria, un trayecto educativo con capacidades de adaptación pedagógica, propósito principal de la educación inicial.

Ahora bien, dado que la principal dificultad del sistema educativo actualmente está en la retención en la educación media, uno de los programas de gratuidad, a saber, el de provisión de útiles escolares, extendió la dotación de los bienes e insumos asociados, a la población matriculada de dicho nivel, en establecimientos de gestión oficial.

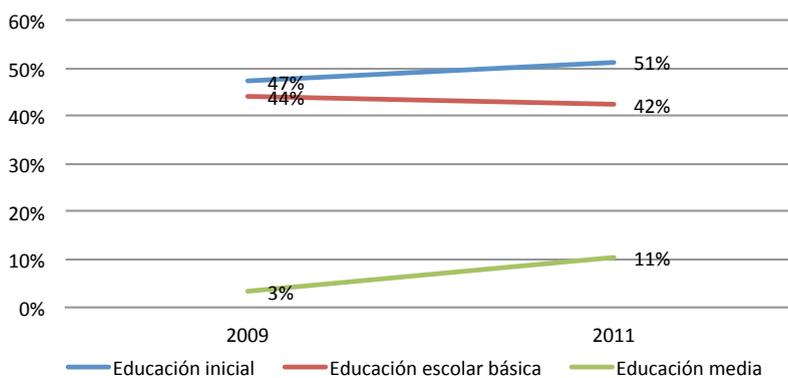
Con la decisión pública de extender la obligatoriedad al total de los niveles del sistema educativo, no se amplió oficialmente el programa de complemento nutricional a la población matriculada en la educación media. Sin embargo, según la encuesta permanente de hogares, la provisión de alimentos pasó de un 3% en el año 2009 a un 11% en el año 2011, casi cuadruplicándose en el periodo en cuestión, lo que supone una ampliación en los hechos del programa para la educación media como efecto no esperado de su gestión para la educación escolar básica<sup>4</sup>. Para la educación escolar básica, nivel contemplado en el programa, éste experimentó una leve disminución del

---

4 Dicho programa es gestionado de forma descentralizada por los gobiernos departamentales, a diferencia de la dotación de útiles escolares que es gestionada por el Ministerio de Educación y Cultura de forma centralizada. El relativo aumento de la provisión de alimentos a una parte de la población matriculada en la educación media, a pesar de no preverse la ampliación del programa a este nivel, se debió a un efecto inercial de inclusión en el programa a la población escolar del nivel inicial que compartía con los matriculados de la educación media los mismos establecimientos educativos.

acceso en la población matriculada en los tres ciclos de dicho nivel, pasando de 44% a 42% entre 2009 y 2011.

**Gráfico 9:** Porcentajes de acceso al programa de complemento nutricional por nivel educativo. Periodo 2009-2011

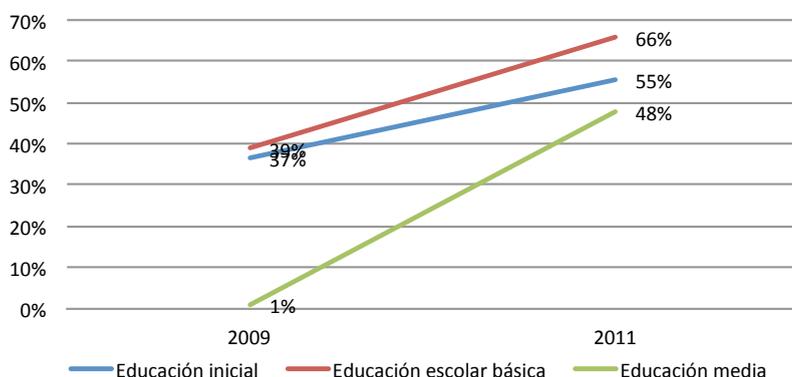


Fuente: Encuestas permanentes de hogares, años 2009-2011 - DGEEC

Se espera que el efecto del incremento, para este último nivel, sea el incentivo a la mayor matriculación en cualquiera de los tres años de la educación media, asegurando además la retención y el consecuente incremento de los años de estudio de la población escolarizada. En efecto, si bien la proporción de su dotación está aún lejos de alcanzar el total de la población matriculada, la magnitud de su aumento es indicativa de la tendencia hacia dicha meta.

Por su parte, el segundo componente de los programas de gratuidad educativa, a saber, el de *útiles escolares*, experimentó un aumento en el nivel inicial, donde ya contaba con una distribución del 37% de la población matriculada en el año 2009 para pasar a un 55% en el 2011. En la educación escolar básica, donde también el programa ya estaba extendido –especialmente en los dos primeros ciclos–, de un 39% de la población matriculada que accedió a dicho componente en 2009, se pasó a un 66% en 2011. Finalmente, en la educación media, su distribución pasó de sólo un 1% en el año 2009 a un 48% en el año 2011, constituyendo el nivel donde la implementación de una política pública de apoyo a la extensión de la educación obligatoria y gratuita fue visible.

**Gráfico 10:** Porcentajes de acceso al programa de útiles por nivel educativo. Periodo 2009-2011



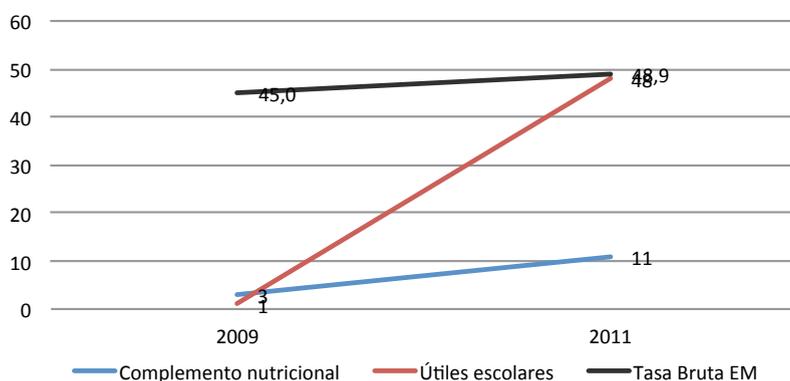
Fuente: Encuestas permanentes de hogares, años 2009-2011 - DGEEC

Ahora bien, el propósito de los programas de apoyo a la gratuidad de asegurar la matriculación y retención de la población en los niveles a los que estaba destinada la política pública de obligatoriedad, puede evaluarse –en un nivel descriptivo– comparando el aumento del acceso a los programas por parte de la población matriculada en los niveles educativos a los que apuntaron (v.gr. educación media), con el aumento de la matrícula, para el periodo previo y posterior a la implementación. Las evidencias preliminares sugieren una relación positiva de uno y otro proceso, aunque deberá contrastarse si la política pública surtió efecto sobre el aumento de la matrícula y, especialmente, sobre la retención.

En este sentido, los datos refieren que la escolarización en la educación media<sup>5</sup> se incrementó de un 45% a un 48,9% entre 2009 y 2011 (Gráfico 11), acompañado de la ampliación de los bienes e insumos asociados a los programas de gratuidad educativa, como se refirió más arriba, aunque no en la misma magnitud. El aumento de la provisión de alimentos fue menor en razón de que no fue resultado de una ampliación deliberada del programa de complemento nutricional para la educación media, mientras que el aumento de la dotación de útiles escolares fue significativamente mayor, razón por la cual se hace necesario el análisis del efecto combinado de ambas actuaciones públicas que muestren si el *aumento medio* de la matrícula guarda relación con el aumento en el acceso a los bienes que ambos programas prevén para asegurar la gratuidad educativa.

5 Las tasas aquí referidas se basan en la encuesta de hogares, que como podrá verse, exceden en casi 4 puntos porcentuales a las tasas que informa el Ministerio de Educación y Cultura.

**Gráfico 11:** Variación de los programas de gratuidad versus variación de la matrícula en la Educación media. Periodo 2009-2011



Fuente: Encuestas permanentes de hogares, años 2009-2011 - DGEEC

Una relación causal de la incidencia de la dotación de bienes -asociados a los programas de apoyo- sobre la variación de la escolarización en el nivel de educación media, se revisará con un método de *evaluación del impacto* de la política pública. En este sentido, la hipótesis que orienta el análisis es que a pesar de un aumento “natural” de los años de escolarización como efecto de varios factores, entre los cuales el aumento relativo de la población escolar y de la cobertura institucional, los programas de apoyo a la gratuidad a través de la dotación de sus bienes característicos generaron el efecto específico, que puede aislarse, de asegurar el acceso gratuito a un nivel educativo declarado como obligatorio por el Estado en el año 2010.

### 6.3. La evaluación del efecto de los programas

Por medio de un método de evaluación de impacto, de diferencia en diferencias, se pudo verificar la incidencia *combinada* de la dotación de los bienes de los programas de gratuidad sobre el incremento de la media de años de estudio de un grupo de edad que era sujeto de los programas (población de 15 a 17 años) en contraste con un grupo de edad que no era sujeto de los programas (que ya estaba fuera del sistema educativo), en ambos casos contrastando el comportamiento de la variable “programa” para el año previo a la intervención y para el año de aplicación plena de los programas.

Con fuentes de información estadística oficiales, nuestro método se basa en una propuesta similar a la de Alzúa, Gasparini y Haimovich, quienes analizan el impacto de la extensión de la obligatoriedad de la educación escolar básica en Argentina a partir de la Ley General de Educación del año 1993, utilizando la interacción entre indicadores de cohorte y la intensidad de la acción pública como un instrumento de escolarización (Alzúa; Gasparini; Haimovich, 2010). La expresión lineal toma la siguiente forma:

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 T_i + \beta_2 post_t + \beta_3 T_i * post_t + \epsilon_{it},$$

donde  $T$  es una variable *dummy* para  $t=2$  y  $post_t$  es una variable *dummy* para  $post_t = 2$ . La variable compuesta ( $T*post_t$ ) es por tanto una variable *dummy* que indica cuando  $T = post_t = 1$ .

Los resultados del ejercicio se exponen en el cuadro 3. La población que fue sujeto de los programas, a saber el grupo de edad de 15 a 17 años, contaba con una media de 8,9 años de estudio en el 2009 mientras que en el 2011 con 9,5 años. Por su parte, la población que no era sujeto del programa, a saber el grupo de edad de 19 a 21 años, contaba con una media de 11,8 años de estudio y pasó a contar con 11,9% en el 2011. A pesar de no estar sometida a la intervención, este último grupo igualmente aumentó en un 0,1% su media de años de estudio, lo que implicaría un aumento “natural” de los años de escolarización en el periodo. El primer grupo, que estuvo sometido a la intervención y que aumentó en un 0,6 puntos, en su diferencia con este aumento natural experimentó un incremento de 0,5 puntos durante el periodo, como efecto de los programas y habiendo aislado de otras variables de control.

**Cuadro 3:** Impacto de programas de gratuidad educativa en Años de estudio, según grupos de intervención y de control (Método Diferencia en diferencias)

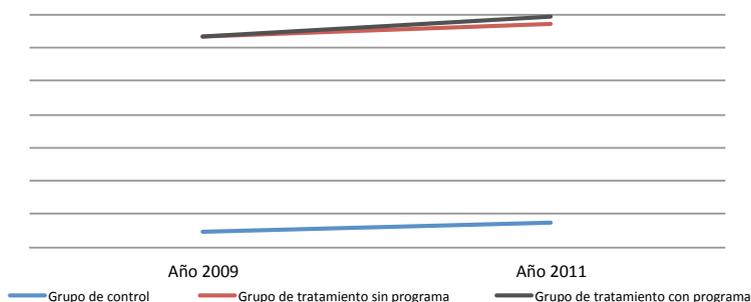
	Años de estudio		
	Grupo 1	Grupo 2	Diferencia
	Edad de 15 a 17 años	Edad de 19 a 21 años	Grupo 2 - Grupo 1
Año 2009 Antes de Intervención	8,9*** (0,006)	11,8*** (0,013)	2,9*** (0,012)
Año 2011 Plena Intervención	9,5*** (0,007)	11,9*** (0,013)	2,4*** (0,016)
Cambio en la media de Años de estudio	0,6*** (0,006)	0,1*** (0,012)	0,5*** (0,014)

Fuente: DGEEC. Encuestas permanentes de hogares 2009-2011

Nota: Entre paréntesis se consignan los errores standard

La diferencia entre el grupo 1 y el grupo 2 que, para el año 2009, fue de 2,9 años de estudio, fue mayor que la diferencia entre el grupo 1 y el grupo 2 para el año 2011 (de 2,4 años de estudio), coligiéndose esta última del aumento medio de la escolaridad para el grupo de tratamiento. *Esta disminución de las diferencias entre uno y otro grupo en el año de plena aplicación de los programas es, según el modelo estimado, el efecto de la política pública para el periodo de tiempo considerado en el presente estudio.*

**Gráfico 12:** Años de estudio por cohorte, según intervención de programas de apoyo y grupo



Fuente: Encuestas permanentes de hogares, años 2009-2011 - DGEEC

En su formulación vigente, los programas de gratuidad tienen un efecto sobre la retención escolar, logrando incrementar en el corto plazo los años de estudios de la población matriculada en la educación media. Este hecho no es menor ante la decisión del Estado de incidir en el proceso educativo para promover condiciones adecuadas de escolarización e incurriendo en inversiones que involucran recursos públicos<sup>6</sup>.

Ahora bien, este efecto fue de alcance general, indistintamente de cómo afecta a los sectores sociales cuya relación con el sistema educativo está mediada por los recursos y las oportunidades disponibles. Si los programas de apoyo a la gratuidad incidieron en el proceso educativo de todos los matriculados en la educación media en establecimientos de gestión oficial en el año 2011, no se puede imputar la promoción de la igualdad de oportunidades como hecho consumado si no se redujeron inequidades entre los sectores.

#### 6.4. Política pública y desigualdad educativa

A los efectos de mostrar el comportamiento de las desigualdades educativas y su evolución, se decidió analizar categorías socio-ocupacionales. Esta variable da cuenta, con menos sesgo, de la diferenciación social, en contraposición a la variable de distribución de la población según los ingresos monetarios (cuantiles de ingreso). Está basada en la posesión, en diferentes volúmenes, de recursos relativos (capitales), cuyo uso y movilización están orientados a preservar o bien a transformar la estructura social. Las categorías socio-ocupacionales conjugan dos tipos de recursos relativos, a saber, el capital económico y el capital cultural, cuyos indicadores *proxy* son los ingre-

6 La política en cuestión no apuntó al desarrollo de la calidad educativa como medida de reducción de inequidades, sino solo al desempeño en la cobertura y la retención. La calidad quedaría para otro estudio.

Cuadro 4: Población de 15 años y más de edad, por categoría socioocupacional según sector educativo de escolarización. Año 2011										
Sector educativo	Categorías socio-ocupacionales									
	Patrones y Grandes propietarios agrícolas	Altos funcionarios del Estado/ Directivos de la administración pública y de empresas	Profesionales, Científicos e Intelectuales	Técnicos y Profesionales de Nivel Medio	Empleados de Oficina	Trabajadores de servicios y Comerciantes	Operadores de instalaciones, máquinas y montadores	Oficiales, Operarios y Artesanos	Trabajadores no calificados	Agricultores, Pescadores y Trabajadores agrícolas
Población	5,718	103,455	201,291	201,974	157,465	605,130	143,361	436,216	581,339	725,553
Público	0,0%	29,8%	38,1%	31,0%	34,2%	41,1%	19,2%	63,4%	67,1%	91,0%
Privado	100,0%	70,2%	61,9%	66,9%	65,8%	57,3%	77,3%	34,6%	29,4%	9,0%

Fuente: Encuesta permanente de hogares, año 2011. Dirección Gral. de Estadística, Encuestas y Censos.

sos y los años de estudio<sup>7</sup>. Se desprende de la misma una estructura social ordenada en categorías sociales que van de las más a las menos dotadas en capitales.

El análisis de la política educativa y su incidencia en la desigualdad, requiere atender la variación de la media de años de estudio de las distintas categorías sociales. Nuestra hipótesis es que la política pública –a través de los programas de apoyo– tuvo un efecto indiferenciado sobre la retención escolar en términos de la estructura social. Tanto las categorías favorecidas como desfavorecidas se habrían beneficiado del efecto de los programas, dándose en la práctica una translación de la estructura de oportunidades a un nivel más elevado del sistema educativo. Esto porque como se puede observar en el cuadro 4, *la escolarización en establecimientos públicos no es una condición exclusiva de las categorías sociales desfavorecidas* sino también una posibilidad abierta a las categorías sociales medias y superiores<sup>8</sup>.

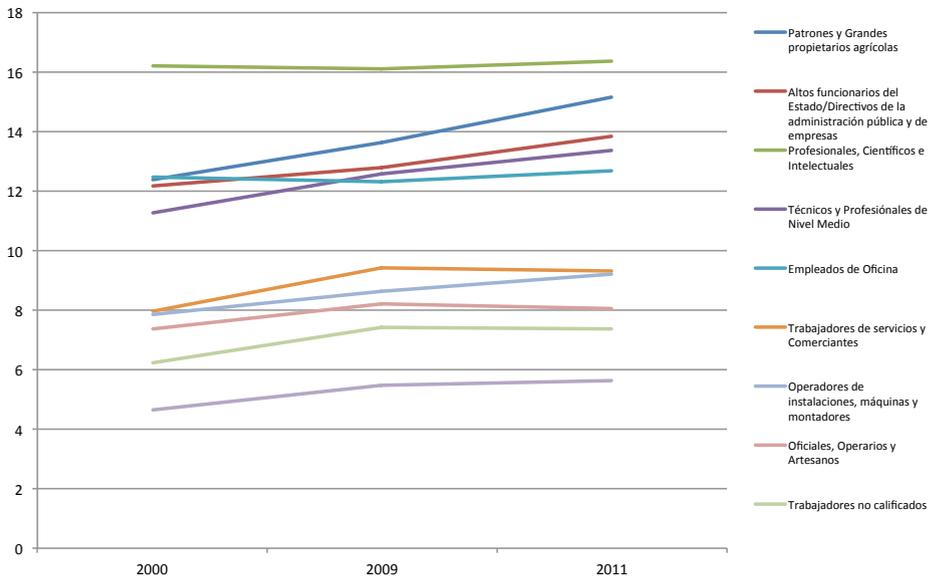
En el gráfico 12 podemos observar la variación entre el periodo 2000-2009 y el periodo 2009-2012 de las medias de años de estudio para las categorías sociales –relevadas por medio de encuestas de hogares–. Podemos ver que algunas categorías tales como la de “Profesionales, Científicos e Intelectuales” –de mayor capital educativo– no experimentó una variación importante en los dos periodos analizados; lo mismo aconteció con la categoría “Empleados de oficina” que tuvo un ligero aumento entre 2009 y 2011. Otras categorías como la de “Trabajadores de servicios y Comerciantes”, la de “Oficiales, Operarios y Artesanos”, la de “Trabajadores no calificados” y la de “Agricultores, Pescadores y Trabajadores agrícolas” (estas últimas tres consideradas categorías desfavorecidas) experimentaron un incremento de sus medias de años de estudio durante el primer periodo pero estancándose en el segundo.

---

7 A partir de las encuestas de hogares y los censos de población implementados por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), tomamos las categorías socio-ocupacionales y las clasificamos entre clases sociales superiores, clases medias y clases desfavorecidas. Las mismas son: 1. Patrones y grandes Propietarios agrícolas, 2. Miembros del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial así como el personal Dirigente de la Administración Pública y de las Empresas, 3. Universitarios, Científicos e Intelectuales así como todos aquellos que requieren un nivel universitario de instrucción, 4. Técnicos y Cuadros intermedios de funciones técnicas y especializadas, 5. Empleados de oficina, 6. Trabajadores de Servicio y Comercio, 7. Operadores de Máquinas e Instalaciones industriales, 8. Obreros y Artesanos, 9. Trabajadores no calificados, y, 10. Agricultores, Trabajadores agrícolas y Pescadores.

8 A juzgar por las estadísticas, los “Patrones y Grandes propietarios agrícolas” no hacen absolutamente uso de la enseñanza pública, de lo cual se infiere la exclusividad educacional que dicha categoría social moviliza así como explica las bases sociales de instalación de establecimientos privados que absorben la demanda de las clases sociales privilegiadas paraguayas, con altos niveles de auto-segregación.

**Gráfico 13:** Variación de las medias de años de estudio de la población de 15 años y más de edad, por categorías socioocupacionales. Periodo 2000-2011



Fuente: Encuestas permanentes de hogares, años 2009-2011 - DGEEC

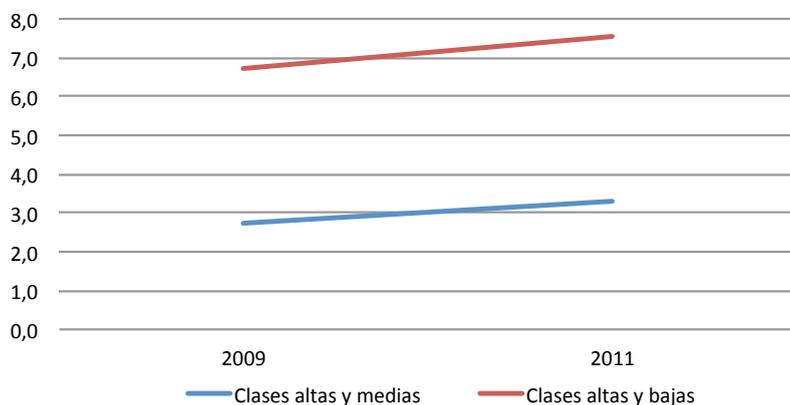
La categoría de “Técnicos y Profesionales de nivel medio”, específicamente, aumentó sostenidamente en ambos periodos su media de años de estudio, sobrepasando a la categoría “Empleados de oficina” que en el año 2000 superaba con creces a la primera. Por su parte, entre las categorías privilegiadas de la estructura socio-ocupacional, los “Altos funcionarios del Estado/Directivos de la Administración pública y de Empresas” tuvieron un aumento sostenido en sus medias de años de escolarización; pero sin la categoría “Patrones y Grandes propietarios agrícolas” fue aquella que mayor incremento de sus años de estudio experimentó entre el 2000 y el 2011 aproximándose a la de los “Profesionales, Científicos e Intelectuales” con apenas un año de diferencia menor.

Este comportamiento de los resultados del proceso educativo entre las distintas categorías sociales da cuenta de una tendencia dual. Por una parte, sin lugar a dudas, se da un aumento en el acceso a la educación por parte de sectores de la sociedad que estuvieron otrora relegados del mismo, sobre todo aquellos cuyas actividades socioeconómicas y sus estilos de vida estuvieron ligadas a la ruralidad. Pero por otra parte, la tendencia muestra una acumulación de capital educativo por parte de los sectores sociales de mayor jerarquía social, generándose una reproducción de las distancias educativas entre las categorías sociales y la traslación de esas distancias a niveles más elevados del sistema educativo.

Como se planteó en los objetivos de este estudio, el propósito de analizar programas de apoyo a la gratuidad educativa y por ende, de expansión de la igualdad de oportunidades, es contrastar la hipótesis acerca del carácter indiferente de la política pública paraguaya en lo concerniente a la desigualdad educativa. En este sentido, el análisis apunta a establecer cómo se comporta un indicador del sistema, a saber, los años de estudio, según las categorías socio-ocupacionales agrupadas en tres grupos: las categorías privilegiadas o “clases altas”, las categorías intermedias o “clases medias” y las categorías desfavorecidas o “clases bajas”.

En el periodo analizado, tal como lo indica el gráfico 13, las diferencias medias de años de estudio de las clases altas respecto de las dos restantes no solo decrecieron sino que incluso aumentaron. Las diferencias de medias de años de estudio entre las clases altas y medias pasaron de 2,7 en 2009 a 3,3 en 2011, mientras que las diferencias entre las clases altas y clases bajas pasaron de 6,7 a 7,5 años en el mismo periodo.

**Gráfico 14:** Variación de las diferencias medias de años de estudio entre categorías sociales. Periodo 2009-2011



Fuente: Encuestas permanentes de hogares, años 2009-2011 - DGEEC

A pesar de un efecto corroborado de la dotación de los bienes e insumos asociados a los programas, a corto plazo, en la retención escolar y, a juzgar por los resultados en el incremento de los años de estudio, el esfuerzo del Estado no se tradujo en la reducción de la desigualdad educativa. Nuestra hipótesis de la incapacidad la política pública en promover la igualdad de oportunidades se constata ya que si la misma es eficaz para generar un cambio en el desempeño de la población escolar a un nivel general, lo es menos cuando se trata de incidir en los resultados escolares según los sectores sociales diferenciados, factor clave en la reproducción de la desigualdad educativa y de restricción a la equidad de oportunidades. Si un principio de la política educativa es la equidad, además de su eficacia, la acción pública no redundará en el logro del objetivo de “democratización” de la estructura social.

## 7. Conclusiones

A pesar de las declaraciones de principio del Estado paraguayo respecto de promover la igualdad de oportunidades por medio de la educación, la política pública desde la época de la reforma educativa durante la última década del siglo XX, tuvo resultados más bien magros en este sentido. La persistencia de condiciones sociales durante más de dos decenios de democratización política –cuyas características no nos propusimos tratar en este estudio– limitó una educación eficiente con perspectivas auspiciosas para la equidad. En definitiva, con los recursos y las oportunidades fuertemente concentrados, ¿cuánto puede la educación contribuir a superar la pobreza, la precariedad y la exclusión? ¿Corresponde a la educación cumplir ese objetivo? Pedimos a la escuela más de lo que puede dar. Y se espera de la educación aquello que no puede ofrecer, dado los marcados contrastes sociales pre-existentes al proceso educativo.

Las desigualdades educativas entre sectores de la sociedad paraguaya fueron abordadas apenas tangencialmente en la política pública, bajo el supuesto de que no afectan el desempeño del sistema educativo. Éste demandó, sin embargo, una clarificación de la política educativa en materia de aumento de la eficiencia del sistema en correspondencia con la reducción de la desigualdad en la estructura social, para que el principio de igualdad de oportunidades se traduzca en igualdad de resultados.

El problema del desempeño escolar de los sectores desfavorecidos se plantea como un desafío para el Estado paraguayo, ante la realidad de un significativo “pasivo social” a costas, que aletarga todo despegue económico y social posible. La superación de una perspectiva simplista y sesgada según la cual el apoyo y fortalecimiento del sector educativo oficial agotaría la promoción de oportunidades, constituye uno de los retos fundamentales. En efecto, el diseño de una política pública que atienda eficientemente la equidad, implica concentrar la atención no sólo en la oferta educativa sino en la demanda. Atendiendo las características de ésta, a través de políticas sociales que desarrollen capacidades, el sistema se vería beneficiado en el desarrollo de su eficiencia.

En términos de los efectos institucionales de la reforma, la política educativa hizo posible la expansión del acceso a la población en edad escolar al sistema educativo y extendió la permanencia media, logrando cierto incremento en los años de estudio. Sin embargo, aunque la escolarización, a través de la política educativa en la primera década del milenio, se haya expandido, el sistema educativo no comportó un cambio en su estructura de oportunidades para el mundo social.

El tratamiento indiferenciado por parte del Estado paraguayo, de las diferencias sociales, deberá implicar una revisión del modelo educativo en su conjunto, ya que a pesar de objetivos deseables de las políticas educativas, no puede descuidarse el debate público sobre los fines que la sociedad confiere a la educación. De esto dependerá, además, una reformulación de los diseños de la política educativa cuyo peso se vuelve gravitante en el momento de evaluar los resultados. Las medidas políticas analizadas

en este trabajo son recientes y si bien puede notarse su impacto en el corto plazo, éste puede volverse incluso mayor en el tiempo, una vez que la población esté familiarizada con las disposiciones legales y los apoyos concretos que se ofrecen a los niños y jóvenes.

Asumiendo que la eficacia estatal sobre el desempeño de la población escolar no es un problema *per se*, se colige que la concepción de la igualdad de oportunidades y el mecanismo de lograrla se plantean como factores clave. En efecto, el problema de la inequidad no asume un enfoque de la desigualdad categorial (desigualdad entre categorías sociales) sino formula un tratamiento institucional de una problemática que excede el sistema educativo. Dicho de otro modo, si el criterio de *eficacia* de la acción pública en el logro de un objetivo educativo choca con el criterio de *equidad*, la meta de promoción de la igualdad de oportunidades queda en suspenso y el horizonte de la *eficiencia*, incierto.

Sin lugar a dudas que los programas de apoyo a la gratuidad podrían también contribuir a reducir otras inequidades allende las socioeconómicas, tales como las culturales, aunque el estudio no lo abordó. En este sentido, otros análisis serán pertinentes y necesarios para dar cuenta de la complejidad de la política social en el campo educativo, además de mostrar otras perspectivas de abordaje de las políticas públicas que orienten el camino hacia una sociedad con menos desigualdad social.

## **8. Criterios de lineamientos de Políticas Públicas**

Los lineamientos de políticas públicas que emergen del presente estudio conciernen a la eficacia externa y la eficacia interna<sup>9</sup>. En los de eficacia externa, se plantea la ampliación de la cobertura para la educación media, asegurando el acceso a los distintos sectores. Para los de eficacia interna se plantean sugerencias en materia de retención escolar, especialmente en el tercer ciclo de la educación escolar básica y la educación media para las clases sociales desfavorecidas. En ambos niveles, el desafío es reformular un sistema educativo basado en la inclusión social.

Las políticas educativas orientadas al fortalecimiento de la cobertura suponen la inversión en infraestructura educativa, que encamine la adecuación de los establecimientos y la ampliación de la oferta, lo cual no solamente implica una mayor dotación de instalaciones y equipamientos para los ciclos más altos de la educación escolar, sino también la búsqueda de un equilibrio entre las regiones geográficas de tendencia demográfica creciente y con alta demanda educativa y las regiones geográficas en descenso demográfico y con demanda educativa decreciente. Este equilibrio implicará la planificación territorial bajo criterios de equidad y eficiencia.

No menos importante, para asegurar la cobertura, es el fortalecimiento de la

---

<sup>9</sup> Los indicadores de eficacia externa o "cobertura" se refieren a la capacidad del sistema educativo de asegurar el acceso a la educación a los diferentes sectores de la población. Los indicadores de eficacia interna o "desempeño" se refieren a la capacidad del sistema educativo de retener y promover en la educación a los distintos sectores de la población.

subvención a establecimientos privados de enseñanza. Este mecanismo, vigente de hecho, tiene el propósito de apoyar la oferta no-oficial para hacer posible el acceso universal a la enseñanza así como asegurar la cobertura total del sistema educativo. Esta subvención se justifica en los entornos donde el público que recurre a los establecimientos privados proviene de las clases desfavorecidas (por no contar con oferta pública de proximidad).

Las políticas educativas orientadas al desempeño del sistema educativo (eficacia interna) implican la promoción de sistemas de acompañamiento a la escolaridad, promoviendo las alianzas entre las comunidades educativa y la sociedad civil, para sostener el proceso escolar de los estudiantes durante el proceso educativo. Para ello se requiere la constitución de dispositivos escolares de refuerzo académico así como de redes comunitarias de apoyo basadas para evitar la deserción.

Por otra parte, deberán implementarse mecanismos de retención de la población escolar. El mantenimiento de los programas de apoyo a la gratuidad (complementos nutricionales y útiles escolares) y su inserción en un marco más amplio de incentivo a la permanencia en el sistema, deberá involucrar tanto incentivos escolares como extraescolares. Un incentivo escolar clave constituye las becas de compensación por origen social. Un incentivo extra-escolar es el de ampliación de las transferencias monetarias condicionadas, mecanismo de protección social para familias de condición social desfavorecida para que la escolarización se afirme a lo largo del curso de vida. En este sentido, se puede conjugar un programa social, de carácter universal, de promoción de la escolarización en los niveles de menor matrícula relativa, con un programa enfocado a la compensación de desigualdades de origen, a través de la protección y promoción social de los sectores desfavorecidos. La eficacia de una política social de desarrollo educativo dependerá de su implementación diferencial con los sectores sociales cuya condición de partida les impide el acceso y permanencia en el sistema.

En suma, el apoyo promovido por el Estado deberá otorgar condiciones materiales para la concurrencia al sistema educativo. Deberán instaurarse incentivos a la escolarización de los jóvenes, generando posibilidades de empleo a miembros adultos que actúan de sostén económico a los hogares y evitando la salida laboral temprana de los primeros. Ello deberá, no solo concernir al Estado sino también a empresas, interesadas en la retención escolar juvenil como estrategia de formación de la fuerza laboral a mediano y largo plazo. Estos incentivos podrán complementarse con proyectos comunitarios de aliento a la asistencia, especialmente en los sectores sociales cuya familiaridad con la educación es débil, fomentando la cooperación con las autoridades educativas locales.

Los esfuerzos del Estado para ampliar y fortalecer los planes de protección de la infancia y la juventud deberán sostenerse en las entidades de gobierno, insertando la política educativa en un enfoque integral de derecho y con acciones coordinadas a los efectos de promover el desarrollo social de las generaciones jóvenes.

No puede descuidarse la necesidad de profesionalización de la función docente y los programas de formación para los profesores de los distintos niveles. Este proceso supone el establecimiento de un sistema de aptitudes y méritos para el reclutamiento y la promoción en la función de enseñanza.

**Esquema 2:** Lineamientos de Políticas Públicas\*

Dimensión	Criterios	Líneas de acción pública
Eficacia externa	Ampliación de la cobertura educativa	Adecuación y equipamiento de la infraestructura educativa existente
		Dotación de infraestructura educativa con énfasis en equilibrio geográfico
	Disminuir las inequidades de acceso	Fortalecimiento de transferencias condicionadas al acceso educativo
		Subvención a establecimientos de recepción de clases desfavorecidas
Eficacia interna	Extensión de la retención escolar	Promoción del empleo de jefes de hogar que tienen a su cargo jóvenes estudiantes
		Ampliación de programas de apoyo a la gratuidad educativa
	Disminuir las inequidades de años de estudio	Becas estudiantiles de compensación por condición social
		Implementación de dispositivos de apoyo escolar centrado en la comunidad

\***Obs.:** Estas propuestas no son exhaustivas ni concluyentes, pero se consideran un punto de partida necesario.

## 9. Bibliografía

ALZUA María Laura; GASPARINI Leonardo; HAIMOVICH Francisco (2010). "Educational Reform and Labor Market Outcomes: the case of Argentina's Ley Federal de Educación", Documento de Trabajo Nro 111, CEDLAS, La Plata.

ARZATE S. Jorge (2011). "Evaluación analítica de políticas educativas compensatorias en México. El caso de los programas de lucha contra la pobreza, 1988-2011", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, núm. 51, octubre-diciembre, págs. 1055-1085.

BONAL Xavier y TARABINI Aina (2003). "Focalización educativa y lucha contra la pobreza: reflexiones a partir de algunas experiencias en América Latina", *Revista Colombiana de Sociología*, Nro. 21, págs. 119-140.

BOURDIEU Pierre (2011). "Enclasmiento, desclasmiento, reenclasmiento", en BOURDIEU Pierre, *Las estrategias de la reproducción social*, Siglo XXI, Buenos Aires.

BROWN CESAR Javier (2001). "Reflexiones acerca de la justicia como principio del sistema educativo", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXXI, Nro. 3, III trimestre, págs. 5-10.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN Y CULTURA (2008). *Avances de la Reforma Educativa. Informes sobre la situación de la educación paraguaya 2000/2007*, Tomo II, Ediciones del CONEC, Asunción.

ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS Dirección General de (2011). *Encuestas permanente de hogares*, DGEEC, Fernando-De-la-Mora.

ELIAS Rodolfo; MOLINAS José (2008). "La deserción escolar de adolescentes en Paraguay", en CUETO Santiago, *Reformas pendientes en la Educación secundaria*, Santiago, Fondo de Investigaciones Educativas-PREAL.

ELIAS Rodolfo (2007). "La educación inclusiva en Paraguay", Taller Regional sobre Educación inclusiva, UNESCO-Oficina Regional de Educación, Buenos Aires.

FERREIRA DE OLIVEIRA João; FONSECA Marilia; SEABRA TOSCHI Mirza (2005). "O programa FundEscola: Concepções, objetivos, componentes e abrangência. a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas", *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 26, n. 90, págs. 127-147.

GERTLER Paul (2011). *La evaluación de impacto en la práctica*, Banco Mundial, Washington.

INSTITUTO DESARROLLO (2012), *Informe de Progreso educativo Paraguay 2010*, PREAL-ID, Asunción.

JOIKO Sara (2011). "La política de equidad y el nuevo sistema de 'vouchers' en Chile: reflexiones críticas", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, núm. 50, Julio-Septiembre, págs. 829-852.

McEWAN, Patrick (1998). "The effectiveness of multigrade schools in Colombia", *International Journal of Educational Development*, Nro.18, págs. 435-452.

ORTIZ Luis (2012). "Reforma educativa y conservación social. Aspectos sociales del cambio educativo en Paraguay", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XLII, No. 4, México.

PINHEIRO DO NASCIMENTO Elimer; AGUIAR Marcelo (2006). *Bolsa Escola: História y Evolución*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Paris.

PNUD (2008). *Informe Nacional Sobre Desarrollo Humano. Equidad para el desarrollo*, Paraguay 2008, PNUD, Asunción.

RAWLINGS Laura; RUBIO Gloria (2003). "Evaluación del impacto de las transferencias condicionadas en efectivo", *Cuadernos de Desarrollo Humano*, N° 10, México.

REIMERS Fernando (2000). "Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXX, Nro. 2, II trimestre, México, págs. 11-42.

----- (1993). *La reforma educativa en Paraguay. Análisis de su funcionamiento y Estrategias de políticas para su reforma*, CPES, Asunción.

RIVAROLA Domingo (2000). "La Reforma Educativa en el Paraguay", Santiago, CEPAL-ECLAC, Serie Políticas Sociales, Número 40, p. 1-29.

RIVERO José (2000). "Reforma y desigualdad educativa en América Latina", *Revista Iberoamericana de Educación*, Nro. 23, Mayo-agosto, págs. 102-133.

----- (1999). "Políticas Educativas de Equidad e Igualdad de Oportunidades", III Seminario de Altos directivos de Administraciones educativas de países iberoamericanos, La Habana, Jun 1999. Ver: <http://www.oei.es/administracion/rivero.htm>

TENTI FANFANI Emilio (2007). *La escuela y la cuestión social*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

TUÑON Ianina; GONZALEZ María S. (2012). "Efecto de las políticas de transferencias condicionadas en la inclusión educativa", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XLII, No. 4, México.

TIRAMONTI Guillermina (2004). *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*, Ed. Manantial, Buenos Aires.

# INVESTIGACIONES SOBRE LA INTRODUCCIÓN DE LAS TIC EN LAS ESCUELAS Y SU IMPACTO EN EL APRENDIZAJE<sup>1</sup>

Rodolfo Elías, Patricia Misiego  
Alina Machado, Ivone Perazzo  
Juan José Díaz

## 1. Introducción

En muy poco tiempo las nuevas Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) han transformado prácticamente todos los ámbitos de la actividad humana. En este nuevo escenario, el desarrollo económico y social depende en gran medida del capital humano y de su capacidad de innovar e integrar nuevo conocimiento y tecnología en los procesos productivos (CEPAL, 2008). Sin embargo, los avances en su difusión no han sido ni automáticos ni completos, surgiendo una nueva forma de exclusión social, la brecha digital. Quienes no acceden a estas tecnologías, no sólo quedan al margen de los beneficios de su utilización, sino que son víctimas de una nueva forma de marginación en otros ámbitos: en el sector productivo, educativo, de salud, etc. (CEPAL, 2010).

La educación es un espacio estratégico en la transición hacia la sociedad de la información, así como una vía para el logro de la equidad. Bajo esta premisa, progresivamente los países del mundo van desarrollando políticas para incorporar masivamente las TIC en sus escuelas. Se espera que estos esfuerzos disminuyan la brecha digital al interior de los países y preparen a los jóvenes en las nuevas competencias vinculadas con estas tecnologías. Adicionalmente, en el ámbito educativo, se espera que las TIC ayuden a enfrentar la creciente exigencia de asegurar una educación de calidad para todos los estudiantes. Se espera que las TIC ayuden a modernizar los procesos de enseñanza y aprendizaje y hagan más atractiva la escuela para las nuevas generaciones que viven en un mundo crecientemente digital y multimedia. Estos esfuerzos han conseguido acercar las TIC a los niños y niñas, lo que es especialmente importante en los países menos desarrollados donde estas tecnologías aún no llegan a los hogares de la mayor parte de la población. Según diversas fuentes (Banco Mundial, 2006; Comisión Europea, 2006; OECD, 2005), más del 90% de las escuelas en los países más desarrollados cuenta con equipamiento y está conectada a Internet, la mayor parte a banda ancha. Pero sólo el 38% de las escuelas de los países en vías de desarrollo están conectadas a Internet, aunque países como México, Brasil, Argentina, Uruguay y Chile muestran grados de penetración de Internet en las escuelas superiores al 40% (CEPAL, 2008).

La presencia de las TIC en las escuelas puede abrir nuevas oportunidades para que las personas encuentren caminos para salir de su condición de pobreza. Hoy en día saber usar y tener acceso a las TIC es una condición de base para poder ampliar las capaci-

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue elaborado con el apoyo del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo de Canadá (IDRC) a través del Programa *Think Tank Initiative (TTI) Matching Funds*.

dades de acción en el ámbito productivo y laboral, para potenciar las capacidades básicas que tienen las personas para actuar sobre sí mismas y sobre su entorno. Así, las iniciativas 1 a 1, u otras similares, pueden incrementar las oportunidades para las familias y comunidades, especialmente cuando los niños tienen la oportunidad de llevarse sus computadoras a la casa después de clases. En contextos de pobreza o aislamiento, esto ofrece una oportunidad para que las computadoras portátiles y la conectividad lleguen a ser parte de una iniciativa de desarrollo más amplia. Los usos potenciales incluyen el acceso a los servicios estatales y los mercados de empleo. La conectividad también se puede usar para fortalecer la participación política, lo cual va asociado con la vida ciudadana, la modernización del estado y el fortalecimiento de la democracia (BID, 2011).

Aunque promisorias en su concepto, las iniciativas 1 a 1 planteadas hasta ahora han tenido poco tiempo de implementación y sus resultados, cuando fueron evaluados, han sido variados. En efecto, a la fecha la evidencia acumulada solo permite afirmar que, en general, el uso educativo de las TIC contribuye a mejorar ciertos resultados intermedios, tales como la motivación de los alumnos, pero que su contribución a los aprendizajes aún no es clara ni evidente (CEPAL, 2008). Asimismo, es muy poco lo que se sabe sobre el impacto de la introducción de las laptops en el hogar. Quienes han abordado el tema destacan que las familias aprenden a usar las computadoras con los niños, y que en particular los hermanos mayores, la usan de diversos modos. Pero se ha encontrado muy poca evidencia sobre el posible impacto en el acceso a mejores condiciones de trabajo o sobre la conformación de emprendimientos en torno al uso de las computadoras.

Este documento parte de una revisión de estudios sobre los impactos productivos del acceso a computadoras e Internet, realiza un análisis de experiencias incorporación de TIC en la escuela y sus impactos en la región en particular profundizando en las experiencias de Uruguay, Perú y Paraguay. Seguidamente se presenta una revisión de las evaluaciones sobre el impacto de los programas 1 a 1 en los aprendizajes.

## **2. La importancia de las computadoras e internet: impactos productivos y en la acumulación de capital humano**

La creciente difusión de las tecnologías de la información y la comunicación en los últimos treinta años ha concentrado la atención de un importante número de investigaciones que buscan esclarecer su impacto económico, tanto a nivel agregado, como a nivel microeconómico. En el primer caso, a partir de trabajos como los de Krueger (1993), Dinardo y Pischke (1997), Autor, Katz y Krueger (1998), Entorf, Gollac y Kra-marz (1999), Autor (2001), Freeman (2002), entre otros, la preocupación se centra en explorar los cambios que origina la introducción de tecnologías como la computadora e Internet en la conformación del mercado laboral, en términos de productividad y retornos para ciertas habilidades, segregación salarial, etc.

Ello sin duda ha contribuido a que el tema sea crecientemente estudiado en países en desarrollo, y que se cuente en los últimos años con un gran número de investigaciones que relacionan la difusión de las TIC con el alivio de la pobreza (Adeya, 2002). En esta línea, diversas investigaciones se han concentrado también en describir el proceso de expansión del acceso a estas tecnologías, así como a caracterizar a los usuarios de las mismas, particularmente en países en desarrollo (Venkatesh y Brown, 2001; Goolsbee y Klenow, 2002; Grazzi y Vergara, 2011).

De modo similar, en los últimos años han surgido diversos trabajos con una mirada más específica, que se han centrado en la relevancia de TIC como las computadoras e Internet para la toma de decisiones de los propietarios de pequeñas empresas, así como para la búsqueda de empleo y el aprendizaje de niños, niñas y adolescentes en edad escolar. A continuación se describen algunos de los principales hallazgos de la literatura en estas líneas de investigación.

Para la teoría económica resulta fundamental el rol de este tipo de tecnologías en la reducción de diversos costos asociados a la obtención de información y al tiempo de ejecución de tareas diversas, por lo que la difusión de las computadoras e Internet debería ser fundamental para el incremento de la productividad de micro y pequeñas empresas, de acuerdo con la cadena causal sistematizada por Gi-Soon (2005). Algunas investigaciones han partido de este marco para explorar el impacto de la tenencia de una computadora personal (PC) y del acceso a Internet sobre el bienestar del hogar, medido por su nivel de ingresos y de gastos, principalmente.

En esta línea se sitúan trabajos como el de Trung y otros (2007) para Vietman, el de Gi-Soon (2005) para Laos y el de De los Ríos (2010) para Perú. En el primero de estos trabajos, se utiliza datos de un panel de encuestas de hogares de 2002 y 2004, así como un pool con estos años además de 1998, con la intención de evaluar el impacto de la liberalización de las TIC sobre el nivel de gasto de los hogares. Entre las diferentes TIC, los autores encuentran que la tenencia de computadora tiene el impacto más grande sobre el bienestar del hogar, aunque solo es significativo (al 90%) para zonas rurales. Cuando se separa según nivel de ingreso, solo hay un impacto significativo (al 90%) en los hogares ricos urbanos (no se incluyó el uso de Internet por su alta correlación con las computadoras y el servicio de telefonía). Este resultado permite a los autores aportar evidencia sobre la importancia de las TIC para el alivio de la pobreza en países en desarrollo, indicando que el uso de computadoras, que en dicho país es común solo entre los hogares más ricos, ha contribuido a incrementar el bienestar de estos en el tiempo. Se señala que la introducción de las TIC, como ha venido ocurriendo, podría estar contribuyendo a incrementar brechas entre ricos y pobres, por lo que se recomienda la inversión pública en la provisión de computadoras e Internet en escuelas y zonas rurales.

En el caso de De los Ríos (2010), sobre la base de datos de panel de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) para los años 2007 a 2009, el autor busca evaluar posibles impactos en el bienestar del hogar (ingresos, gastos, bienestar subjetivo) como consecuencia del uso (y el cambio en el uso) de Internet. Para ello, estima un modelo

MCO para distintos subgrupos del panel, incluyendo una restricción a hogares sin PC para evitar la endogeneidad del uso de Internet. Añade un modelo para evaluar cambios en ingresos laborales, y explora también los efectos de Internet en la obtención de un empleo (usando un probit para los individuos de 17 a 60 años que estaban desempleados en 2007). La investigación encuentra que el impacto sobre ingresos asciende al 19% del ingreso promedio nacional por el cambio en el uso, y es del 14% para el caso de los gastos. El impacto sobre la mejora en la calidad de vida percibida es de 4% (mayor probabilidad de reportar una mejora). Este último efecto deja de ser significativo cuando solo se toma a los hogares sin PC. El efecto general sobre el ingreso de los trabajadores por la adopción de Internet es de 6%. Por otro lado, el efecto sobre la probabilidad de obtener empleo no es significativo.

Por otro lado, el impacto directo sobre la productividad de micro y pequeñas empresas ha sido abordado por trabajos como el de Matambalya y Wolf (2001) para Tanzania y Kenya, mientras que Huaroto (2011) para Perú. En el primer caso, a partir de una muestra de 300 empresas pequeñas y medianas de ambos países, con datos recogidos entre 1999 y 2000, los autores se propusieron determinar el aporte de las diferentes TIC a la productividad de firmas pequeñas y medianas del Este de África en los últimos años. Para ello estiman una función Cobb-Douglas para hallar determinantes de la productividad de las firmas, y encuentran que los coeficientes asociados a las TIC son negativos, aunque en ningún caso son significativos. A partir de ello, los autores concluyen que la ausencia de un efecto exclusivamente atribuible a las TIC sobre la productividad puede atribuirse al estadio inicial de la inversión en estas tecnologías entre las empresas más pequeñas, por lo que la existencia de un rezago para que se hagan visibles los retornos de esta inversión hacen que en el presente no se aprecie efecto alguno.

Similar es la problemática abordada por Huaroto (2011), aunque con la diferencia de que este trabajo utiliza datos de encuestas de hogares (un panel de datos de los años 2007 a 2010). El autor se propone explorar en qué medida Internet contribuye a la productividad de las microempresas, para lo cual estima un modelo de primeras diferencias con una ecuación para la productividad (medida como el cociente del valor agregado y las horas trabajadas), tomando como variable explicativa el acceso a Internet del dueño de la empresa (medido a través de un índice de intensidad de uso). A partir de este análisis encuentra que la variación en el índice de intensidad de uso de Internet tiene un efecto de alrededor de  $S/. 0.04$  sobre la productividad anual de las microempresas (1.5% de la productividad promedio). Cabe señalar que si bien este impacto puede parecer pequeño, pero si se considera que es el asociado al cambio en solo un punto del índice (lo que implica que es posible pasar de 0 a 100), deja de ser desdeñable. En suma, el autor encuentra evidencia de la importancia de impulsar el acceso a Internet para mejorar la productividad de las microempresas.

Por otro lado, el acceso a información para la asignación de recursos como canal de acción de las computadoras sobre la productividad de una micro o pequeña empresa ha motivado trabajos como el de Hubbard (2003), el cual se concentra en un tipo par-

ticular de computadora utilizada a bordo de camiones de carga en Estados Unidos. Utilizando un módulo especializado del Censo de Transporte de 1992 y 1997 respondido por personal encargado de este tipo de camiones, este trabajo se propone determinar si la mejora en la información como consecuencia del uso de TIC, conducir a mejores decisiones al interior de las firmas. En este caso, se busca evaluar el efecto de este tipo de computadoras en el uso de capacidad de los camiones de carga. Para este fin, se considera estimaciones independientes para los años mencionados, con modelos OLS que consideran como variable dependiente a las millas de recorrido con carga, así como modelos GLS que incluyen dicha variable, además del número de semanas que el camión permanece en uso, como variables dependientes. A partir de ello, el autor encuentra que los impactos son mayores en 1997, donde se muestra que el uso de las computadoras se asocia a un incremento del uso de la capacidad de los camiones en 13% (medidas por las millas cargadas por periodo). Con este resultado se aporta evidencia en favor del rol de la información para la toma de mejores decisiones de asignación de recursos, al mostrar el impacto positivo de las computadoras a bordo en el uso de la capacidad de los camiones de carga. De acuerdo con Hubbard, este aumento se debería a que con las computadoras a bordo los despachadores pueden determinar la posición de los camiones en tiempo real, lo que permite una mayor comunicación con los conductores, lo que permite mantener los camiones más tiempo en la carretera y con carga.

En comparación con este canal de impacto de las TIC, el rol de las PC en casa en el inicio de nuevos emprendimientos ha sido menos atendido por la literatura. En esta línea de investigación destaca el trabajo de Fairlie (2006), a partir de datos de la *Current Population Survey* (CPS) de Estados Unidos para los años de 1997 a 2001. Para ello, se utiliza un probit para modelar la probabilidad de iniciar una pequeña empresa en los 12 a 15 meses posteriores a la encuesta. Se consideró especificaciones con una *dummy* para el acceso a Internet, y para atender problemas de doble causalidad, se incluyó un probit bivariado que estima al mismo tiempo la probabilidad de tener PC en casa. A partir de los probit, Fairlie encontró que los hombres que tienen una PC son 0.6% más propensos a iniciar un negocio, mientras que en las mujeres la probabilidad es de 0.7% (aunque cuando se utiliza los probits bivariados, los coeficientes de interés no son significativos). En ese sentido, la evidencia es consistente con la hipótesis de que contar con una PC en casa influye positivamente en el inicio de emprendimientos, especialmente entre las mujeres, en la medida en que facilita la elaboración de planes de negocio y el obtener información sobre impuestos y regulaciones diversas.

Otro impacto de las computadoras e Internet que sí ha merecido mayor atención desde la literatura económica es el de la búsqueda de empleo. Al respecto, trabajos como los de Kuhn y Skuterud (2004) y Stevenson (2009), ambos para los Estados Unidos, arrojan evidencia mixta sobre la efectividad de este método. En el primer caso, se trata de un estudio que busca examinar la incidencia y difusión de Internet como medio de búsqueda de empleo, así como el efecto que tiene en el resultado de la búsqueda de empleo el incorporar esta estrategia, para lo que los autores recurren a datos de la CPS de 1997 a 2000, con una muestra de personas desempleadas. Para lograrlo se

estima modelos probit para la probabilidad de haber buscado empleo por Internet, así como para la duración del desempleo (tomando como dependiente una variable *dummy* que indica si la persona encontró empleo al año siguiente). Además, se estima un modelo de duración para la tasa de riesgo de encontrar empleo. Las estimaciones muestran que, en cuanto a los determinantes del uso de Internet destaca el pertenecer a ocupaciones con tasas bajas de desempleo, así como ser joven y tener un nivel educativo alto. Sin embargo, en cuanto a las consecuencias de este método, tanto el probit como el modelo de duración señalan que este no contribuye a reducir la duración del desempleo, y en algunos casos incluso lo prolonga. Así, los autores sostienen que este resultado genera una discusión en torno a la efectividad de buscar empleo por Internet. Se menciona que ello puede obedecer a una señal que este método arroja a los empleadores, o bien a la ausencia de información sobre la “calidad” del empleo obtenido (de modo que se encuentre que aquellos que usaron Internet encontraron mejores empleos). Se sugiere además la posibilidad de una selección negativa en no observables de los usuarios de Internet para buscar empleo (Autor, 2001).

Por su parte, Stevenson (2009) se concentra en explorar los cambios que la difusión de Internet ha generado sobre las formas de búsqueda de empleo y la duración del mismo. Para ello utiliza también los datos de la CPS, para los años de 1998, 2001 y 2003, y estima el impacto del uso de Internet sobre el empleo de distintos métodos de búsqueda de empleo, y sobre el número total de métodos empleados por medio de regresiones OLS y de variables instrumentales (tomando como instrumento la interacción entre el año de la encuesta y la proporción de hogares en el estado que tenían teléfonos en 1960, así como la interacción con la proporción de hogares en el estado que tenían lavadora automática en 1960). Por otro lado, para evaluar el impacto del uso de Internet sobre el cambio de empleo, se utilizó un modelo probit a partir de la CPS mensual de 2000 y de 2001. Entre los principales resultados que encuentra el autor está el impacto significativo del uso de Internet sobre todos los métodos posibles (contacto de agencias públicas o privadas, contacto directo con el empleador, envío de CV, etc.), en las estimaciones de variables instrumentales (aunque la significancia se pierde al incluir efectos fijos por año). Sin embargo, el impacto sobre el número de métodos empleado sí muestra significancia en todos los casos. En cuanto a la probabilidad de cambiar de empleo, esta aumentaba en 15% por el uso de Internet (y en 28% para la muestra de hogares con acceso a Internet). Con ello, el autor corrobora que el importante incremento en el acceso a Internet ha generado que la variedad de métodos de búsqueda de empleo se incremente. A su vez, la gran mayoría de desempleados que usaron Internet en su búsqueda de empleo, tuvieron éxito, y posteriormente se observó que cambiaban más rápido de trabajo.

### **3. La inclusión de TIC en la escuela en América latina y el Caribe**

La inclusión de medios tecnológicos en la práctica docente no es un hecho novedoso. Los recursos tecnológicos han ocupado desde siempre un lugar importante tanto en la reflexión pedagógica como en la planificación didáctica. En el siglo XX la escuela

dialogó con los medios electrónicos e introdujo en sus prácticas la radio, la televisión y el cine y, desde los años 80, las computadoras (OEI, 2011). No obstante, esta incorporación es heterogénea por países y dentro de estos.

Más allá de las limitaciones de la región, los países de América Latina y el Caribe han avanzado mucho en programas de equipamiento informático en gran escala a escuelas siendo el modelo 1 a 1 el más utilizado (OEI, 2011; BID, 2011). Se han implementado modelos 1 a 1 en muchos países de América Latina y el Caribe, entre ellos Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela (BID, 2011). Si bien los objetivos de la incorporación de estos programas son variados, los más presentes son que las generaciones jóvenes adquieran destrezas y competencias basadas en las TIC; que se reduzca la brecha digital entre individuos y grupos sociales y que se mejoren las prácticas educativas y los logros académicos (OEI, 2011).

El término 1 a 1 se refiere a la proporción de dispositivos digitales por niño, de modo que a cada niño se le suministra un dispositivo digital, por lo general una computadora portátil (laptop) para facilitar su aprendizaje. Lo típico es que ya vengan cargadas con software básico que incluye procesadores de palabras, buscadores de Internet, software para presentaciones, ambientes para creación y diseño de multimedia, calculadoras y juegos. De esta forma, se cambia la idea de los laboratorios de informática por la utilización de un dispositivo personal que incentiva la creación, el trabajo en red y colaborativo, sin quedar restringido su uso al centro educativo y se genera a través de ello la idea de la escuela extendida en el espacio y en el tiempo (BID, 2009). Asimismo, en la medida que emergen más tecnologías móviles, como portátiles, *tablet PC* y celulares con capacidad multimedia, entre otras, hay creciente interés en explorar modelos de computación 1 a 1 donde cada niño trabaja con su propio dispositivo, dentro o fuera del aula, conectado a la red por vía inalámbrica.

La implementación concreta de estos programas depende en buena medida de cuestiones vinculadas a la infraestructura de cada lugar. Por ejemplo, no siempre es posible instalar muchos computadores dentro de las aulas. El carrito de computadores portátiles que se desplaza al aula donde se requiere, surge en estos casos como una posible solución. Al igual que el laboratorio, con el carrito de portátiles el profesor debe planificar el uso de las TIC con anticipación; pero en este caso, los portátiles permiten el trabajo en grupos dentro de la sala en el momento que sea apropiado. Asimismo, evitan tener computadores en todas las salas y van donde se necesitan; y su menor tamaño facilita un trabajo más fluido entre los estudiantes. En los últimos años, estos modelos de TIC en el aula se han visto complementados con proyectores que muestran la pantalla del computador del profesor en un telón grande visible por todos los alumnos de la clase. Esto permite al docente enriquecer sus explicaciones a la clase completa con recursos multimedia. Adicionalmente, hay un creciente interés en usar pizarras interactivas en conjunto con estos proyectores, puesto que facilitan aún más la interacción de docentes y alumnos con los recursos digitales (CEPAL, 2008).

Un tema sobre el que se han generado una gran cantidad de investigaciones en los últimos años es el impacto del acceso y uso de PCs y de Internet sobre el logro educativo. Este tema, de particular interés en el diseño de políticas públicas para la mejora de los aprendizajes, ha generado trabajos de índole tanto descriptivo como experimental, con resultados diversos.

Dentro de esta línea de investigación, un primer grupo de trabajos se ha concentrado en evaluar el rol de estas tecnologías cuando son utilizadas en el aula (Angrist y Lavy, 2002; Rouse y Krueger, 2004; Banerjee et al, 2007; Barrera – Osorio y Linden, 2009; Barrow et al, 2010). En el caso de Angrist y Lavy (2002), se intentó medir el impacto de un programa de instalación de PCs en escuelas primarias y medias sobre el uso de PCs para la enseñanza por parte de los docentes y sobre el logro académico en lenguaje y matemáticas. Para ello se hace una estimación de variables instrumentales considerando la aplicación del programa como instrumento para la intensidad de uso de las computadoras en actividades educativas por parte de los docentes, y tomando como variable dependiente al rendimiento en pruebas aplicadas a estudiantes de cuarto y octavo grado. Las estimaciones realizadas muestran la ausencia de un impacto significativo para las pruebas de cuarto grado, mientras que para octavo grado se aprecia incluso un efecto negativo. A partir de ello, los autores concluyen que este resultado puede obedecer a que el programa, al ser bastante demandante en recursos, habría desplazado otras actividades educativas de la escuela, generando resultados negativos. Por otro lado, se menciona la posibilidad de que sí existan efectos positivos, pero que tomen un tiempo mayor del previsto en evidenciarse.

Por su parte, Rouse y Krueger (2004) realizan una evaluación experimental de un programa computarizado denominado “Fast For Word” en las habilidades para la lectura de estudiantes de cuatro escuelas en los Estados Unidos. A partir de un análisis de variables instrumentales (tomando como instrumento la selección inicial para participar del programa) y una estimación de diferencias en diferencias, se encuentra que tanto los estudiantes seleccionados para el tratamiento como los del grupo control mostraron avances significativos en todas las pruebas aplicadas y que no habría un efecto significativo de las diferencias en diferencias (el resultado es similar si se considera a quienes efectivamente recibieron el tratamiento). Así, los autores no encuentran evidencia de que el programa incremente las habilidades para la lectura ni el vocabulario de los estudiantes, aunque se sostiene que el tamaño de muestra elegido pudo ser muy pequeño.

Otra evaluación experimental aplicada a este tema es la realizada por Banerjee et al (2007), quienes buscan medir la efectividad de un programa de horas de uso pedagógico de PCs por semana en aprendizaje de matemáticas, aplicado en la India para estudiantes de cuarto grado de primaria. Los autores encuentran que este programa, que consiste en asignar dos horas semanales de PCs compartidas usando juegos que implican resolver problemas matemáticos, tiene un impacto significativo, de hasta 0.5 desviaciones estándar para el rendimiento en matemáticas, no así para lenguaje, donde no existe efecto alguno. Este resultado es considerado razonable por los autores,

en la medida en que el software provisto es intensivo en la resolución de problemas matemáticos, y enfatizan la efectividad del programa en el aprendizaje en esta área en particular.

Por otro lado, un ejemplo de evaluación de este tipo de programas en países desarrollados es la realizada por Barrow y otros (2010), quienes implementan una evaluación experimental para un programa computarizado de enseñanza de álgebra en 17 escuelas seleccionadas de Estados Unidos. La evaluación muestra un impacto significativo y positivo, de 0.17 desviaciones estándar sobre pruebas de matemáticas, lo cual de acuerdo con los autores es comparable al impacto de una reducción del tamaño de clase, con la ventaja de que este programa es menos costoso, lo que motiva la necesidad de realizar mayores evaluaciones a este tipo de intervención.

A diferencia de los estudios mencionados, trabajos como el de Barrera – Osorio y Linden (2009), dedicado a evaluar la efectividad de un programa de incorporación de computadoras donadas en la enseñanza de lenguaje en escuelas públicas de Colombia, no encuentran un efecto significativo sobre el rendimiento académico. Así, de acuerdo con los autores, los resultados de esta evaluación experimental muestran los límites de este tipo de intervenciones y llaman a realzar la importancia de la implementación y el monitoreo para el logro de sus objetivos (debido a que los docentes no necesariamente incorporan adecuadamente el programa). A su vez, se señala la necesidad de distinguir entre programas que no funcionan por un problema de implementación de aquellos cuyo diseño pedagógico es pobre de por sí.

El acceso a computadoras y/o Internet desde casa también ha sido un factor bastante estudiado por sus potenciales efectos sobre el aprendizaje en personas en edad escolar (Fuch y Woessmann, 2004; Fairlie, 2005; Schmitt y Wadsworth, 2006; Malamud y Pop-Eleches, 2011; Biagi y Loi, 2013).

En el caso de Fuchs y Woessmann (2004), se trata de una exploración a partir de la base de datos de la prueba PISA 2000 (con información de 32 países). Utilizando esta información, los autores estiman modelos de mínimos cuadrados ponderados para las funciones de logro en matemáticas y comprensión de lectura, considerando controles por características del estudiante, la escuela y el país. Se estimó modelos distintos para ver el efecto de la presencia de una o más PCs en el hogar, del acceso a PCs en la escuela, y de la intensidad del uso en ambos lugares (en este último caso, utilizando mínimos cuadrados en dos etapas, donde la primera es una ecuación para el acceso a esta tecnología). A partir de este análisis, se encontró que el impacto del acceso en el hogar es negativo para ambas competencias, más aún cuando hay más de una computadora en casa. En cuanto al uso en la escuela, se encuentra que no existe un impacto significativo. El resultado es distinto cuando se explora el impacto del uso de Internet. En este caso, aquellos que cuentan con Internet en el hogar tienen mejores resultados en ambos exámenes. El resultado es mejor mientras más uso se haga del correo electrónico y de páginas web. En tanto, contar con software educativo solo tiene impacto positivo en matemáticas, mas no en comprensión de lectura. En cuanto

al impacto del uso en la escuela, este es positivo tanto para las PCs como para Internet, aunque se convierte en negativo cuando aumentan las horas de uso a la semana.

A partir de estos resultados los autores inciden en las diferencias entre el impacto estimado mediante el análisis bivariado y el resultado de los modelos con múltiples controles, dado que estos muestran que la aparente relación positiva entre el acceso a PCs y el rendimiento académico no es tal. En esta línea, resaltan la forma de U invertida en el resultado del uso en la escuela, dado que este podría señalar alguna selección en el uso por parte de los docentes (priorizando el uso de los equipos por parte de los más hábiles), aunque finalmente se hace evidente el efecto negativo de esta tecnología sobre el desarrollo de distintas habilidades. Sin embargo, precisan que su estudio debe ser interpretado como una descripción antes que como un análisis causal, como sí ocurre con las evaluaciones experimentales.

También a partir de datos de la prueba PISA, del año 2009, Biagi y Loi (2013) se proponen evaluar el impacto de los distintos tipos de uso de las TIC en el aprendizaje de los estudiantes de 15 años en 23 países. A diferencia del trabajo de Fuchs y Woessmann (2004), el análisis econométrico de esta investigación es independiente para cada país, en cuyo caso se estimó una regresión para explicar el rendimiento en cada competencia evaluada (comprensión lectora, matemáticas y ciencias), considerando entre las variables exógenas algunos indicadores de intensidad de uso de TIC según distintos propósitos (juegos, comunicación, operaciones técnicas y creación de contenido), permitiendo interacciones entre estos. Sorprendentemente, solo el indicador de uso con propósitos lúdicos resultó ser positivo y significativo en todas las materias para más de la mitad de los países, mientras que el resto de indicadores, cuando tenían algún impacto significativo, era negativo. Por otro lado, un indicador del número de actividades realizadas con las TIC resultó ser significativo en casi todos los casos.

Si bien el resultado es llamativo, los autores precisan que no debe descartarse a partir de ellos el aporte de las TIC en la formación de competencias, puesto que el hecho de que el indicador del número de usos de las TIC sea positivo es un indicativo de la complementariedad que existiría entre diversas actividades y que no está siendo identificado en la estimación. Asimismo, precisan que la evidencia no debe ser interpretada como causal, puesto que no se cuenta con observaciones contrafactuales adecuadas, ya que en muchos países casi la totalidad de estudiantes cuenta con PC en casa.

Otro estudio que explora la relación entre el rendimiento académico y la disponibilidad de computadoras por parte de los estudiantes, es el realizado por Malamud y Pop-Eleches (2011). En este caso, los autores evalúan el efecto de un programa de entrega de vouchers para compras de PCs aplicado a familias de ingresos bajos y con hijos matriculados en escuelas públicas en Rumanía. Las características del programa (que implican el desconocimiento por parte de los postulantes a beneficiarios acerca del umbral que permite acceder al voucher), permiten que los autores utilicen un diseño de regresión discontinua para medir el impacto de la presencia de una PC en el hogar. A partir de este análisis, los autores encuentran un efecto negativo sobre las notas (1/4 de desviación estándar en matemáticas, y 1/3 en lenguaje), pero positivo

sobre las habilidades en el uso de PC (entre 1/5 y 2/5 de desviación estándar). A su vez, se encuentra un impacto positivo sobre habilidades cognitivas (1/3 de desviación estándar, usando matrices progresivas de Raven) y no significativo sobre habilidades no cognitivas. A partir de ellos, los autores concluyen que, pese a los esfuerzos del Ministerio de Educación de Rumanía por alentar el uso educativo de las PCs, el resultado es que muy pocos beneficiarios tienen software educativo instalado y la mayoría las utiliza para jugar. De modo aún más preocupante, hay evidencia de que los usuarios destinan menos tiempo a hacer las tareas como consecuencia del uso de las computadoras, perjudicando su acumulación de capital humano.

Por otro lado, existe también un conjunto de estudios que se han concentrado en el impacto de las computadoras sobre otra variable educativa de interés, como es la asistencia a la escuela. En este rubro se encuentran los trabajos de Fairlie (2005) para Estados Unidos, y de Schmitt y Wadsworth (2006), para el Reino Unido.

En el primer caso, el autor utiliza datos de la CPS 2001 para estimar un probit bivariado que busca explicar tanto asistencia a la escuela como la tenencia de PC en el hogar. Adicionalmente se considera una estimación de variables instrumentales en la que el uso de PC y el uso de Internet por parte de los padres son considerados como instrumentos. A partir de este análisis, se encuentra que la asistencia escolar se incrementa en 7.7% cuando se tiene PC en el hogar. Así, la robustez de este resultado lleva a sugerir que el consumo de PCs por parte del hogar genera una externalidad positiva en los hijos hacia resultados educativos más favorables.

A su vez, Schmitt y Wadsworth (2006), a partir de un panel de encuestas de hogares para los años 1997 a 2001, evalúan la influencia de contar con PC en casa sobre la asistencia escolar en adolescentes de 15 a 17 años (en particular, sobre la participación en evaluaciones administradas al finalizar la educación regular en el Reino Unido). Para ello, estiman modelos probit que toman como variables dependientes algunos indicadores de asistencia y de logro educativo, como la participación en exámenes GCSE y la calificación obtenida en estas. El análisis realizado permite encontrar efectos significativos de la tenencia de PC sobre las distintas dependientes escogidas, aunque el impacto se atenúa cuando se considera indicadores de intensidad de uso. Asimismo, cuando se controla por la tenencia de otros activos que indiquen la riqueza del hogar, el efecto de estos es menor al de la PC. A partir de ello, los autores consideran que existe evidencia para afirmar que contar con una PC en casa puede ser visto como un insumo de la función de producción educativa de los adolescentes.

La implementación de modelos 1 a 1, o de variantes del mismo, en países de América Latina ha sido muy importante en la última década. Las formas de implementación, la cobertura y las poblaciones objetivo de estos programas difieren. No obstante, también pueden encontrarse algunos patrones repetidos. Los programas comienzan generalmente con una experiencia piloto de la cual se recogen ventajas y desventajas que servirán luego para la expansión del programa. Las poblaciones objetivo suelen ser focalizadas en personas de bajos recursos, que asisten a escuelas con bajos desempeños o apartadas geográficamente. Mayormente se encuentran dirigidos a do-

centes y alumnos en la enseñanza pública primaria, aunque hay varias experiencias de programas dirigidos a su vez o exclusivamente a estudiantes de nivel medio. Asimismo, varios países de la región realizan esfuerzos para que la computadora traspase el ámbito escolar y pueda ser integrada en el hogar y en la comunidad.

De los estudios disponibles también surgen algunos aspectos clave para un adecuado despliegue de los programas tales como: la infraestructura disponible, en particular la conectividad; el soporte técnico; las actitudes y creencias de los actores, en particular de los docentes; la capacitación y formación de los docentes así como la integración de la tecnología en la docencia. En efecto, la mayor parte de las evaluaciones señalan que el acceso a la tecnología únicamente es efectivo si está acompañado de un proceso de formación a docentes que asegure el uso adecuado de las TIC. Asimismo, los resultados muestran claramente que la mejora en las medidas de eficiencia y calidad educativa no es inmediata sino que tarda varios períodos tiempo para observarse y, particularmente en calidad, ocurre después de la formación de los docentes.

Si bien el tiempo transcurrido desde el comienzo de la implementación de estos programas es breve en la mayoría de los casos, puede considerarse como escaso el número de evaluaciones disponibles en general y en particular las más rigurosas en su diseño (BID, 2011). Asimismo, las investigaciones disponibles no permiten obtener conclusiones respecto del impacto económico, social y educativo de estos programas y tienden a centrarse en algunos desempeños o logros tales como actitudes, despliegue, uso de las computadoras y aprendizajes. Los resultados de las evaluaciones en torno a las mejoras en los aprendizajes se desarrollarán en el Capítulo III.

Sin perjuicio de la controversia en torno a los impactos en aprendizaje, las evaluaciones existentes sobre políticas de TIC para escuelas han podido mostrar otros resultados que también son parte de sus objetivos: se reduce la brecha digital; mejoran las competencias de manejo de estas tecnologías y las destrezas de procesamiento información por parte de los jóvenes. No obstante, también se señala que la adquisición de competencias vinculadas al uso de TIC no está carente de dificultades y es muy heterogénea dependiendo entre otros del nivel socioeconómico. Para enfrentar estos desafíos, muchos países están abordando el desarrollo de las competencias de manejo de uso de las TIC a través de dos estrategias complementarias (BID, 2011). También se señala que las iniciativas 1 a 1 a gran escala contribuyen a reducir la primera brecha digital en el acceso TIC. En este sentido, la globalización de dichas iniciativas debería reducir la brecha digital entre las generaciones jóvenes de países desarrollados y en desarrollo. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que una segunda brecha digital emerge en el centro escolar cuando todo el alumnado tiene acceso a dispositivos TIC. Se necesitan más pruebas sobre cómo se usan las TIC en clase y su impacto sobre la igualdad de oportunidades educativas (Valiente, 2011).

## **4. Experiencias nacionales: Uruguay, Paraguay y Perú**

### **4.1. Uruguay**

Uruguay es un país pequeño, de poco más de 3 millones de habitantes. La población habita mayormente en zonas urbanas (94,6%) y tiene una predominancia casi absoluta de personas que declaran tener ascendencia blanca (89,8%). Entre sus características distintivas se encuentra su buen desempeño en distintos indicadores socioeconómicos: muy bajas tasas de desempleo en los últimos años (en torno a 6%); reducidas tasas de pobreza e indigencia (12,4% y 0,5% respectivamente); bajas tasas de mortalidad infantil (9,3 por mil en 2012); bajo porcentaje de la población sin instrucción (menor a 1% salvo en el tramo de 70 años y más donde alcanza a 2,5%). Estas características distintivas del país en la región, sumadas al despliegue del Plan Ceibal explican la extensión de acceso y uso de las TIC en el mismo.

#### **4.1.1. Políticas de acceso a TIC y el Plan Ceibal**

Uruguay dio muestras de su preocupación por la incorporación de las TIC en las aulas desde comienzos de la década de 2000. En efecto, en abril de 2001 tuvo lugar el acto de lanzamiento del Programa de Conectividad Educativa (PCE) y la firma del convenio marco para su instrumentación. El PCE fue llevado adelante por la Presidencia de la República, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL). Con el fin de que docentes y alumnos de la educación pública tengan acceso a la Sociedad de la Información, se brindó la infraestructura y los conocimientos necesarios para que puedan integrar y utilizar los beneficios de las TIC aplicadas al proceso de enseñanza - aprendizaje.

ANTEL jugó un rol preponderante en todo el proceso desde la implementación del PCE dado que la primera etapa de dicho programa implicó la conexión a Internet de los distintos centros educativos de la ANEP en todo el territorio nacional al tiempo que suministró acceso gratuito a Internet a todos los centros educativos de ANEP. Según datos publicados por ANTEL, a fines de 2010 esta institución había instalado un total de 1.838 servicios de conectividad del PCE: 1.332 en escuelas primarias, 320 en liceos (centros de educación secundaria), 141 en escuelas técnicas (centros de educación técnico-profesional de la UTU<sup>2</sup>) y 45 en centros de formación docente. Estas cantidades abarcan todas las escuelas primarias urbanas, los liceos, las escuelas técnicas de UTU y los centros de formación docente del país, pero sólo algunas de las 1.100 escuelas primarias rurales del país.

La siguiente etapa implicó el desarrollo de distintas actividades que tienen como objetivo la capacitación docente en el uso educativo e integración académica de las TIC en la enseñanza pública. El Portal Educativo del programa denominado Todos en Red,

---

2 Universidad del Trabajo del Uruguay.

facilitó las herramientas necesarias para que sean los propios docentes en actividad los que diseñen y desarrollen contenidos educativos para colgar en el mismo.

Asimismo, en el entendido que el desigual desarrollo de la sociedad de la información ha generado una brecha digital que amenaza profundizar las diferencias entre los grupos sociales más favorecidos y los menos favorecidos, a partir de 2001 se desarrolla el Programa Red USI, el cual apunta precisamente a disminuir la brecha digital. Su objetivo general es contribuir a la universalización del acceso a las TIC, facilitando el acceso a las mismas de comunidades desfavorecidas. Más concretamente, el Programa Red USI pretende crear, fortalecer y desarrollar una red de infocentros comunitarios, operados por contrapartes públicas o privadas, para proveer servicios públicos de uso de equipos informáticos, de acceso a Internet, de capacitación en informática, y otros servicios digitales, en condiciones accesibles para la población objetivo. Según datos del ente estatal, existen 272 infocentros comunitarios operativos vinculados a la Red USI: 78 CASI (Centros de Acceso a la Sociedad de la Información), 103 Centros MEC (del Ministerio de Educación y Cultura) y 91 centros de varios otros tipos. El mayor problema que enfrentan los infocentros comunitarios es el de la sustentabilidad, a pesar de lo cual, según datos de ANTEL, sólo existe constancia del cierre definitivo de 13 infocentros (adicionales a los 272 mencionados) en un período de diez años.

En 2007, el Decreto 144/007 marca el inicio del Plan Ceibal<sup>3</sup> (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea), que consiste en la provisión de un computador portátil (conocido como XO) a cada niño que asiste a la escuela pública y a sus maestros y forma parte del proyecto OLPC<sup>4</sup>. El Plan involucra a diferentes organismos públicos vinculados a la educación, la innovación y la tecnología: la ANEP, el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), ANTEL, la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)<sup>5</sup>. Este último tuvo a su cargo inicialmente la implementación técnica y operativa del proyecto, si bien actualmente el Plan Ceibal ha pasado a conformar una entidad pública de derecho privado que depende de Presidencia de la República.

Un aspecto que diferencia a Uruguay de otros países donde se han llevado adelante iniciativas similares es la escala de implementación, pues el Plan Ceibal ha sido pione-

---

3 Ceibal hace referencia al árbol del Ceibo, cuya flor es la flor nacional. El Plan Ceibal forma parte de un conjunto de políticas que comienzan a implementarse a partir del año 2005 y que incluyen la creación de la Agencia para la Sociedad de la Información y el Conocimiento y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (BID, 2009).

4 Organización sin fines de lucro liderada por Nicholas Negroponte con sede en el MIT Media Labs, Boston, USA.

5 El LATU (Laboratorio Tecnológico del Uruguay), es una organización creada en 1965. Es una persona de derecho público no estatal, y lo administra un directorio integrado por: un representante del Poder Ejecutivo (Ministerio de Industria, Energía y Minería), que ocupa la presidencia; y dos representantes de la Cámara de Industrias del Uruguay y el Banco República, en calidad de directores. Su misión es impulsar el desarrollo sustentable del país y su inserción internacional, a través de la innovación y la transferencia de soluciones de valor en servicios analíticos, metrología, tecnológicos, de gestión y evaluación de la conformidad de acuerdo a la normativa aplicable.

ro en la implementación universal del modelo 1 a 1 (BID, 2009). En este sentido, las principales novedades del mismo como política TIC son su universalidad en la educación pública, la provisión de tecnología en propiedad de cada niño y la posibilidad que genera el hecho de que la laptop llegue a los hogares (Ceibal, 2009).

El Plan se desplegó en etapas: comenzó a implementarse con un piloto en 2007 en el departamento de Florida, se extendió a las escuelas públicas primarias de los departamentos del interior del país en 2008, y en octubre de 2009 alcanzó cobertura nacional al incorporarse la capital del país y Canelones. Por otro lado, a partir de 2008 se extendió a alumnos del primer ciclo de la educación media (de 1° a 3° año) a partir de un Decreto Presidencial que facultó a la Comisión de Plan Ceibal para ampliar la cobertura del Plan<sup>6</sup>. En febrero del 2010 el Consejo de Educación Secundaria aprueba la propuesta pedagógica para la implementación del Plan en la educación media. A partir de allí comienza la entrega de máquinas en los centros educativos.

El objetivo del Plan es promover la inclusión digital, con el fin de disminuir la brecha digital de manera de posibilitar un mayor y mejor acceso a la educación y a la cultura. Estos objetivos se alcanzarían a partir del logro de distintos objetivos específicos, tales como promover el uso integrado del computador portátil como apoyo a las propuestas pedagógicas del aula y del centro escolar, lograr que la formación y actualización de los docentes posibilite el uso educativo de los nuevos recursos, producir recursos educativos con apoyo en la tecnología disponible, involucrar a los padres en el acompañamiento y promoción de un uso adecuado y responsable de la tecnología para el beneficio del niño y la familia.

Según datos del BID (2009), cada año se registra un ingreso de unos 50.000 niños adicionales al sistema educativo, a los que se les debe entregar sus respectivas XO. Así, el mantenimiento del Programa requiere una inversión anual que se estima en un entorno del 0.1-0.2% del PBI.

Cabe señalar finalmente que desde la implementación del primer piloto en 2007, ANTEL ha suministrado conectividad a escuelas, liceos, centros de enseñanza técnica, locales y espacios abiertos en todo el país, apelando a las diferentes tecnologías disponibles para llegar a los lugares más remotos e incluso, desarrollando soluciones a medida y brindando apoyo técnico en la búsqueda de nuevas alternativas. Es así que, según datos publicados por ANTEL, se dispone de más de 3.000 servicios instalados por dicha institución y se pueden encontrar centros educativos, plazas, barrios de

---

6 Como primera etapa de trabajo se llevó a cabo un espacio de debate y propuestas en relación a esta nueva población que accedería al Plan. A partir de las ideas allí planteadas se conformó un grupo de trabajo, coordinador de las acciones de ese nivel, integrado por representantes de educación secundaria y UTU, del Consejo Directivo Central (CODICEN) y del LATU. En el año 2009 se constituyó la Comisión Plan Ceibal del Consejo de Educación Secundaria cuyas competencias serían: la gestión del Plan Ceibal, la formación de recursos, la identificación de experiencias valiosas, la elaboración de nuevas propuestas y la difusión de todas las acciones del Portal educativo del Plan Ceibal.

atención prioritaria, aulas virtuales, centros CAIF<sup>7</sup>, complejos habitacionales y diferentes tipos de instituciones donde los niños o docentes desarrollan sus actividades con acceso a Internet a partir de sus XO.

#### **4.1.2. Evaluaciones institucionales del Plan Ceibal**

En diciembre de 2009, la unidad de Monitoreo y Evaluación Educativa del Plan Ceibal emitió los dos primeros informes sobre el impacto educativo y social del Plan. Se recogieron datos sobre estudiantes, docentes, directores y padres de familia de educación primaria y secundaria, usando métodos cuantitativos y cualitativos.

Un primer resultado esperable es que el acceso a Internet aumentó significativamente entre el 2006 y el 2009. En efecto, el porcentaje de estudiantes que acceden a Internet en la escuela aumentó del 19% al 28% y del 32% al 67% en Montevideo y en el Interior, respectivamente en dicho período. Los resultados de la encuesta indicaron que el 73% de las escuelas públicas tenían conectividad a Internet, y el 75% de los que respondieron aseguraron que la conexión era estable. Datos más recientes sugieren que, para el 2010, el 95% de las escuelas primarias tenían conectividad, y el 5% restante se hallaban en áreas geográficas remotas o con poca electricidad. Además, como se señaló previamente, se instalaron puntos públicos de acceso a WiFi al aire libre, de modo que la mayoría de los niños quedaran a 300 metros o menos del punto WiFi más cercano.

La avería de las computadoras fue un problema al principio. Para resolver esto el Plan Ceibal ha colaborado con OLPC y con grupos locales de reparación para mejorar su servicio de reparación. Si bien siempre era posible enviar las *laptops* a Montevideo para repararlas, el Plan Ceibal comenzó a enviar cuadrillas itinerantes de reparación a las escuelas, de modo que la mayoría de los problemas con las computadoras se pudieran resolver en terreno. La última información disponible indica que a mediados del 2010 casi el 27% de las computadoras portátiles no se podían usar.

En lo referente al uso, la evaluación realizada en 2009 reveló que el 55% de los docentes usan la XO para fines pedagógicos. El 52% la usan para enseñar matemática y el 46% para enseñar lenguaje. Al preguntárseles por qué no la usaban más, muchos docentes opinaron que se necesitaba más apoyo al maestro en cuanto al uso específico de la computadora portátil en alineamiento con el currículum. Por lo que respecta al cambio en las prácticas educativas, el cambio más importante parece haberse dado en el interior del país, donde el 61% de los docentes reportaron que la XO ha cambiado sus hábitos de docencia. Esto se manifestó menos en Montevideo, con el 47%. Sin embargo, desde una perspectiva educacional, el Plan se ha topado con algunos desafíos

---

7 El Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia) desde 1988, constituye una política pública intersectorial de alianza entre el Estado, Organizaciones de la Sociedad Civil, e Intendencias Municipales, cuyo objetivo es garantizar la protección y promover los derechos de los niños y las niñas desde su concepción hasta los 3 años, priorizando el acceso de aquellos que provienen de familias en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social, a través de las modalidades urbanas y rural.

singulares en su implementación. La resistencia inicial de los docentes se sumó a las dificultades con la introducción en las escuelas de un modelo que se propone cambiar las prácticas de educación y no sirve solamente para reforzar las prácticas tradicionales.

Un aspecto relevante del Plan Ceibal es que el uso de la computadora entregada a cada niño no se limita a la escuela. Como parte de los útiles del niño, la computadora se traslada a distintos espacios tales como el hogar, la escuela y la comunidad. En la propuesta de tareas domiciliarias, en particular, se da una oportunidad de proyectar la tarea de enseñanza al espacio familiar y darle un nuevo significado como espacio de aprendizaje, personal y escolar al mismo tiempo.

En lo que refiere al plano social, los informes intentaron dar respuesta a preguntas tales como ¿qué características tienen los hogares a los que llegó el Plan Ceibal? y ¿qué cambios en el acceso y uso de TIC se visualizan tanto en los niños como en sus familias? A tal fin se recopila información sobre qué otros miembros del hogar utilizan la computadora, con qué frecuencia y para qué usos. 55% de otros miembros del hogar que usan la XO, responde que la utiliza como entretenimiento, sólo un 5% de los encuestados responde que la XO fue utilizada para buscar trabajo. Cabe señalar que el padre y la madre del niño no utilizan con frecuencia la laptop (24% y 38% la utilizan al menos una vez al mes), siendo muy superior el uso por parte de los hermanos mayores (57%). Resulta interesante que 32% de quienes no la usan declaran que no lo hacen porque no saben cómo hacerlo, 20% porque creen que sólo puede usarla el niño y otro 15% porque temen romperla. Sólo 12% dice que no la usa porque no le interesa.

Un aspecto coincidente con evaluaciones realizadas en otros países es que se observan grandes diferencias por nivel socioeconómico. Por ejemplo, se pregunta a la persona que más usa una computadora en el hogar, cuál es esa computadora: en los hogares más pobres en un 60% de los casos es la de Ceibal, en el otro extremo, sólo 7% usa la de Ceibal, siendo la computadora personal la más usada (67%). Este sería un indicativo de reducción de la brecha digital entre otros miembros del hogar además del niño, que podría tener derrames en las posibilidades de conseguir un empleo, por ejemplo, principalmente entre los jóvenes.

Más recientemente se hicieron varios relevamientos sobre el estado del parque de XO. En particular en 2012, se conocieron nuevos datos en base a una encuesta realizada niño a niño durante dicho año. A partir de la información relevada encuentran que 79% de las XO estaban en funcionamiento y alrededor de 13% no lo estaba. El 8% restante se divide entre las que estaban siendo reparadas, habían sido robadas, estaban bloqueadas o no estaban en disposición del niño por otros motivos. Cabe señalar que si se distingue por región, aunque no hay grandes diferencias, es mayor el parque en funcionamiento en el interior del país. Otro dato relevante es cuál es el porcentaje de alumnos que lleva su laptop a clase. Se encuentra que en torno a 60% llevó la computadora a clase y del 40% que no la llevaron, de los cuales la gran mayoría responde que la dejó en su casa (en torno a 30%).

Dado que en 2012 el plan ya se había extendido a la educación media, también se publicaron datos sobre el estado del parque para estos alumnos. En este caso el universo de análisis fue del 65,4% del total de 131.634 inscriptos en el primer ciclo. De este universo se extrajo una muestra de 4.802 estudiantes representativa de todos los centros. En este caso, un 75,3% estaba en funcionamiento, siendo mayor el porcentaje en el interior del país (75,6%) que en la capital (74,8%), y mayor entre alumnos de primer y segundo grado (cerca de 78% en ambos casos) que entre los de tercer grado (69,2%). Los principales motivos por los cuales la laptop no estaba en funcionamiento son que se encontraba bloqueada (10,1%) o que no funcionaba (8,8%).

Es importante señalar que, además de la evaluación encargada por Plan Ceibal, hay varias evaluaciones independientes que ya se han publicado, y otras están todavía en marcha. Algunas de estas evaluaciones se sintetizan a continuación.

### **4.1.3. Evaluaciones independientes**

Una primera investigación a destacar es la realizada por Rivoir y Pittaluga (2010). Este trabajo se propuso investigar en qué medida el Plan Ceibal redujo la brecha digital y relevar indicios que den cuenta de si está reduciendo otras brechas sociales y generando así procesos de inclusión social. La brecha digital fue entendida en forma multidimensional, se tomaron en cuenta los usos que se le da a la computadora brindada por el Ceibal y los procesos que su incorporación al hogar y la comunidad ha producido.

Entre los objetivos específicos se destacan dos vinculados a la incorporación de la laptop en el hogar y la comunidad: relevar, analizar e interpretar los procesos de incorporación de la tecnología en los hogares y en la comunidad; averiguar si esta está siendo o ha sido usada para el desarrollo de las personas o comunidades.

Para cumplir con dichos objetivos se aplicaron metodologías tanto cuantitativa, a través del procesamiento de los datos que brinda la Encuesta Nacional Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE), como cualitativa, en la que se realizaron entrevistas a adultos de los hogares e informantes calificados.

La ECH releva el equipamiento de los hogares en lo que refiere a TIC. Concretamente mide la cantidad de hogares (o personas en esos hogares) que están equipados con una o más computadoras, con conexión a Internet y/o con TV cable. Esta pregunta está disponible en forma continua desde 2001. En 2006, donde se realizó un módulo especial de TIC, también se releva información sobre el uso, más allá de si la computadora está disponible en el hogar. Esta pregunta no se incorporó en 2007, pero a partir del año 2008 el módulo sobre usos de las TIC se incorporó definitivamente en el formulario de la encuesta y a partir de 2009 se incorporó una pregunta sobre si el hogar cuenta con una computadora del Plan Ceibal. Las investigadoras encuentran que la reconstrucción de los hogares con Ceibal a partir de esta pregunta es razonable en función de los datos oficiales acerca de la disponibilidad efectiva de laptops por parte de los hogares.

Encuentran que en los hogares con un buen contexto socioeconómico, donde en general había una computadora en el hogar cuando se desplegó el Plan, se tiende a no usar la XO cuando el hogar dispone de conexión a Internet. Como contrapartida, aquellos hogares con PC, sin Internet, pero donde efectivamente llega la señal de Ceibal, los padres son atraídos a utilizar la XO al igual que otros familiares, ya sea para buscar información en general, comunicarse o jugar.

En los hogares en contextos más desfavorables, la cantidad de integrantes del hogar “no dueños” proclives a utilizar la XO es mucho mayor. También en los hogares con señal, es más probable encontrar adultos de la familia más inclinados a utilizar la XO. De acuerdo a los usos por parte de otros miembros, emerge como el más nombrado el de “explorar” la máquina en general, sin establecerse un uso definido. Sin embargo, un grupo de madres manifiesta utilizar la XO con fines de entretenimiento: sacar fotos, filmar, escuchar música o utilizar los juegos. También un grupo de entrevistados manifestaron que buscaron información sobre derechos laborales y otros que les sirvió para hacer reclamos a nivel laboral. Indistintamente al alcance de la conectividad, los hermanos son los integrantes del hogar más proclives a utilizar la XO.

Cuando estudian el porqué del no uso, encuentran que el desconocimiento sobre cómo usarla y el miedo a la tecnología está muy presente en hogares de barrios de contexto desfavorable y pequeñas localidades.

Las autoras concluyen que si bien el uso con sentido y la apropiación de la XO o incluso de las TIC, es aún muy incipiente por parte de los adultos integrantes de los hogares que acceden al Plan, los casos analizados dan cuenta de la potencialidad de la tecnología.

Otra investigación fue realizada por Ferrando y otros (2011). Estas investigadoras analizaron el impacto del Plan Ceibal en el desempeño en matemática y lectura de los alumnos de las escuelas públicas del país. Aplicaron la metodología de diferencias en diferencias a un panel de niños en dos evaluaciones de aprendizajes realizadas en los años 2006 y 2009. La primera ronda del panel correspondió a la información recogida para Uruguay en la evaluación del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), realizada en países de América Latina y el Caribe en el año 2006. En el año 2009, con el apoyo de la División de Investigación, Evaluación y Estadística Educativa de ANEP, se implementó una evaluación en lectura y matemática para aplicar a los niños participantes del SERCE en los siete departamentos del Interior con mayor exposición al Plan Ceibal (grupo de tratamiento o zona Ceibal) y a sus pares de Montevideo y Canelones (grupo de control).

Participaron de la evaluación 783 niños de Montevideo y Canelones, y 791 del Interior. El operativo de campo se realizó cuando había transcurrido entre 1 año y 1 año y 5 meses desde que los niños del interior disponían de su XO. Encontraron que para las zonas del país analizadas, no se verificaban impactos en lectura, mientras que encontraron un impacto de 0.2 desviaciones estándar en matemática. Al validar la estrategia empleada considerando información del desempeño escolar del censo de

aprendizajes de 1996, encontraron que si bien no eran significativos, los desempeños de los niños del interior evidenciaban mejoras en el período considerado, mientras que los de los de Montevideo y Canelones evolucionaban en sentido contrario, por lo que planteaban una limitante al análisis debido a la evolución dispar entre áreas (Ferrando et. al., 2011: 38).

El trabajo mencionado dio comienzo a una línea de investigación desde el Instituto de Economía (IECON), centrada en el análisis de los efectos del Plan Ceibal en el aprendizaje de matemática y lectura, y permitió realizar la investigación de De Melo y otros (2013), que obtuvo el apoyo del Centro Ceibal. Este apoyo fue fundamental pues permitió resolver la limitación mencionada en el párrafo anterior, dado que el Centro Ceibal aportó la fecha exacta de recepción de la XO por cada estudiante, y de esta forma, los autores lograron controlar la evolución en los desempeños promedio de cada escuela.

El estudio de De Melo y otros (2013) se realiza a partir del análisis de cuatro olas relevadas entre 2006 y 2012. Durante la primer ola del panel los estudiantes se encontraban en tercer grado de educación primaria, en tanto que en la última se encontraban cursando educación secundaria o técnica.

No encontraron impactos del Plan Ceibal en matemática y lectura ni a nivel general ni según nivel socioeconómico. Tampoco observaron impactos en la auto-percepción de habilidades en las asignaturas analizadas, ni en otras habilidades vinculadas al uso de la XO. Al analizar los datos descriptivos sobre la frecuencia de uso de la laptop en clase observaron que su uso no era masivo en todas las escuelas y mucho menos en el Ciclo Básico. Además, encontraron que el principal uso de la computadora en clase que reportaban los alumnos era para buscar información en internet. Según los autores, ello sugiere por qué no habría de esperarse un efecto en habilidades como lectura y matemática.

Destacan también que los estudiantes que fueron parte de su investigación fueron los primeros en recibir las laptops de Ceibal y corresponden por lo tanto a la primera fase de expansión del Plan, cuando el objetivo era lograr un acceso generalizado y equitativo a la tecnología con el objetivo de reducir la brecha digital. Si bien a partir de 2010 el Plan Ceibal evolucionó hacia la dotación de recursos variados en el sistema educativo con el objetivo de posibilitar la mejora en los aprendizajes, los estudiantes del panel estaban comenzando a cursar educación media, donde el Plan se encontraba en una fase incipiente.

Finalmente, Gomar y otros (2012) realizan un estudio que tuvo como propósito general describir y comprender las formas de apropiación y el uso didáctico de las computadoras XO en las aulas de las escuelas públicas del país, así como generar herramientas para el intercambio y la divulgación de las prácticas pedagógicas más relevantes en su uso, a través de la edición de video clips de clases filmadas. La investigación se desarrolló desde un enfoque cualitativo. El universo de estudio estuvo constituido por las maestras de las escuelas públicas del país con al menos dos años

de experiencia previa con el Plan Ceibal, no más de 59 años de edad y que estuvieran desempeñando tareas en escuelas públicas urbanas. Para su abordaje se construyó una muestra intencional de 34 escuelas (no representativa estadísticamente).

Entre los principales hallazgos se encuentra que:

- El Plan es valorado positivamente por la mayoría de las directoras y maestras, en tanto política social orientada a la inclusión digital de los niños de todos los sectores sociales.
- Si bien su introducción en el aula genera algunas ventajas didácticas, aún no se ha logrado concebir la introducción de la XO como una oportunidad para repensar las prácticas pedagógicas y desarrollar la acción educativa de un modo diferente, con todo lo que esto implica.
- La XO es percibida, principalmente, como una herramienta más, que se utiliza cuando es necesario, o sea, cuando facilita la tarea en la clase.
- Las instancias de preparación previa fueron escasas, tanto en relación a la formación de las maestras como a la planificación de los apoyos necesarios.

## **4.2. Paraguay**

Paraguay es un país pequeño, con unos 6 millones seiscientos mil de habitantes aproximadamente. Existe actualmente una migración hacia zonas urbanas donde habita gran parte de la población (59%). Algunas características socioeconómicas que se pueden mencionar son: la mayor parte de la población es económicamente activa (64%), aunque las tasas de desempleo abierto sean bajas (4,9%) existe una mala calidad del empleo con importantes tasas de subocupación (20,6%); en los últimos 20 años la tasa registrada de mortalidad infantil (en menores de 1 año) se ha reducido en más de la mitad, pasando de 30,4 en 1990 a 15,2 en 2011 (UNICEF, 2013) aunque la cifra aún es alta; existe gran disparidad en cuanto a indicadores educativos según la zona de residencia existe un promedio país de 8 años de estudio, pero que es 5 años en zona rural y 9 años en zonas urbanas. Conforme a la Encuesta Permanente de Hogares 2011, la población paraguaya considerada en situación de pobreza representa 32,4% del total de habitantes del país, lo que significa que cerca de 2 millones 96 mil personas residen en hogares cuyos ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de consumo estimado para dicho año, de los cuales 1 millón 165 mil personas aproximadamente conforman la población en situación de extrema pobreza o indigentes (DGEEC, 2011: 4).

### **4.2.1. Políticas Públicas y Privadas de acceso a TIC**

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC), ha llevado a cabo diferentes iniciativas de incorporación de TIC al sistema educativo a partir del inicio de la Reforma Educativa. En el año 1997 se propuso integrar las TIC al curriculum escolar de la formación

media y técnica, realizando gestiones con el Banco Mundial. Así también, en el año 2000 fue posible equipar de computadores y de acceso a internet a trescientas instituciones educativas, gracias a un convenio con la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. En el marco de estos programas se capacitaron a directores y docentes en la alfabetización digital.

A partir de 2009 se formula una política de TIC desde el MEC, teniendo como misión “aportar al mejoramiento de los procesos educativos a través del uso de las TIC y al desarrollo en todos los estudiantes de las competencias digitales necesarias para participar y contribuir activamente en la sociedad” (MEC, 2011). Para ello se interviene en diferentes ámbitos, como en el equipamiento de insumos para el uso de las TIC, se estipula el uso esperado, incentivos para el buen uso y monitoreo y evaluación.

En 2010 se plantea el desafío de incorporar el modelo pedagógico 1:1, proveyendo de computadoras portátiles *Classmate* a alumnos y docentes del nivel primario, y conexión a internet a las instituciones educativas. Esta política contempla trabajar con 180 instituciones y que cuenten con infraestructura adecuada para la conexión a internet. La modalidad de las capacitaciones a los docentes fue presencial y a distancia, dándose en una primera etapa la capacitación presencial, y en una segunda ya a distancia, teniendo ya distribuidas las computadoras. Para ello se realizaron convenios con diferentes instituciones. Esta capacitación estimaba la utilización del modelo 1 a 1, en el 25% de los contenidos de comunicación y matemática del programa del MEC. Se espera que este plan llegue a diferentes contextos, a fines del 2010 la experiencia se inicia también en comunidades indígenas, en forma piloto (RELPE, 2011).

A pesar de las distintas iniciativas, para el año 2010, según la estadística del formulario del MERCOSUR educativo sobre “Acceso y uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en la educación” las instituciones educativas estatales que contaban con computadoras no superaban el 30% y las que tenían acceso a internet eran menos del 11% (MEC, 2010). Esto difiere mucho según los niveles educativos ya que 1° y 2° ciclos de la Escolar Básica presentan menor acceso a computadoras (12%) y a internet (solo 4%) que el 3° ciclo (CINE 2) y la educación media (CINE 3)

**Tabla 1.** Establecimientos educativos con computadoras e Internet

Indicadores	Sector	CINE 1	CINE 2	CINE 3
Establecimientos educativos que cuentan con computadora/s con fines pedagógicos	%Total país	17,8	28,2	36,3
	% Estatal	12,9	22,4	28,9
Establecimientos educativos que cuentan con acceso a Internet	%Total país	8,1	13,7	20,0
	% Estatal	3,9	8,4	11,9

Fuente: SIEC-2010, MEC

Otra iniciativa para incorporación de las TIC al sistema educativo, es desde una asociación civil denominada Paraguay Educa, conformada en el año 2008, utilizando el Modelo pedagógico 1 a 1 (OLPC – Una computadora por niño) desde el marco constructorista. Teniendo como misión “ser el mayor centro de innovación y formación tecnológica para proyectos de inclusión social, y como visión lograr que cada niña y niño en Paraguay desarrolle competencias tecnológicas” (Paraguay Educa, s.f.).

Este programa es implementado en escuelas públicas del distrito de Caacupé, capital del departamento de Cordillera, en coordinación con el MEC, quien se encarga de realizar supervisiones del proceso en las escuelas, además también ha sido declarado de interés nacional.

Unos de los aspectos relevantes de este programa es que los niños disponen de las computadoras XO en las casas, pudiendo darles diferentes usos y compartir con familiares y amigos.

El proyecto se inició en el 2008 con la entrega de computadoras a 3700 niños y niñas y a 130 docentes de 10 escuelas públicas de Caacupé, del 1ro al 6to Grado de la Educación Escolar Básica. A partir de año 2010, en una segunda fase, el proyecto pretende abarcar todo el Distrito de Caacupé, teniendo actualmente a 9734 niños y niñas beneficiarios, y a 323 docentes de 35 escuelas de dicho municipio. Este proyecto también incluye a personas con discapacidad, teniendo como beneficiarios a 55 niños y niñas con discapacidad (Paraguay Educa, s.f.).

#### **4.2.2. Evaluaciones independientes del proyecto “Una Computadora por Niño”**

Una de las investigaciones realizadas sobre el proyecto Una computadora por niño, implementado en Caacupé, fue realizada desde El Instituto Superior de Educación (ISE) en el año 2011. Esta investigación es cuali-cuantitativa (mixta), descriptiva, no experimental, de corte longitudinal. Se basó en entrevistas realizadas a actores claves, como padres, docentes, directores y supervisores, tomando dos casos específicos de escuelas.

Los resultados revelan que la XO les permite a los estudiantes seguir en las casas las actividades realizadas en las escuelas, aunque el uso en los hogares es limitado debido al poco acceso a internet. Utilizan las XO en sus hogares, para realizar tareas escolares, jugar, escuchar música, bajar videos. Surgieron situaciones en que compartieron con sus familiares, padres que dicen ayudar a realizar tareas a los hijos, que los hijos los enseñan a utilizar la XO o que comparten informaciones novedosas con los familiares, sin embargo fue solo una minoría.

Esta investigación también revela que el tiempo de utilización de la XO disminuyó del 2009 al 2010. Posiblemente al disminuir lo novedoso y por mayor control por parte de los padres/tutores. Gran parte de los padres/tutores, directores y docentes manifiesta el temor a que los niños caigan en los peligros del internet, como el ingreso a

páginas pornográficas. También expresan temores de que los niños manipulen enchufes, cables y de los daños que puede implicar para la salud física, como para la vista.

Una investigación realizada por el Instituto Desarrollo en el periodo 2010 - 2011, tuvo como propósito medir los efectos de la incorporación del TIC en el desempeño escolar en estudiantes del tercer y sexto grado de escuelas públicas del distrito de Caacupé, lugar donde la Organización Paraguay Educa implementa su proyecto.

Para cumplir dicho propósito se utilizó una metodología cuantitativa con un diseño cuasi - experimental, que abarcaba un grupo experimental compuesto por 10 escuelas y dos grupos control con 5 escuelas en cada grupo. Se aplicaron pruebas al principio y al final del mismo año escolar. También se utilizó un componente cualitativo, que se basó en observaciones y entrevistas a actores involucrados en el proceso.

Los resultados del componente cuantitativo indican que no existe relación unidimensional entre el uso de las computadoras y el rendimiento educativo de los estudiantes. El componente cualitativo señala que se produjeron cambios en la práctica docente.

Asimismo, Paredes (2011) realiza una investigación que entre sus objetivos se encuentran: "Identificar los recursos que ofrece la Tecnología de la Información y de la Comunicación para complementar la tarea del Docente" e "Identificar los cambios en la práctica profesional del docente con el uso de la Tecnología de la Información y de la Comunicación en el Proceso de Enseñanza Aprendizaje". Para ser posible dicha investigación se llevó a cabo encuestas a docentes de escuelas de Caacupé de la Fase 1 de implementación del proyecto Una computadora por niño.

Los resultados indican que la mayoría de los docentes reconoce el propósito del programa y utiliza la XO como una herramienta de apoyo, conocen los recursos digitales y las bases teóricas en que se fundamenta el proyecto. Otro aspecto importante es que los docentes desde la implementación del programa realizaron cambios respecto a la forma de enseñanza y a la organización del ambiente de aprendizaje.

## **4.3. Perú**

### **4.3.1. Características generales**

En el Perú el Programa OLPC está a cargo de la Dirección General de Tecnologías Educativas del Ministerio de Educación. Inició sus actividades en el año 2007 con una experiencia piloto en una escuela rural, y a partir del año 2008 se inició un proceso progresivo de incorporación de estudiantes y escuelas que concluyó en el año 2012. Durante este periodo se distribuyeron más de 800,000 laptops XO, haciendo del Perú el país con mayor escala en cuanto a distribución de estas computadoras en el mundo.

A través de la distribución de las computadoras XO como recurso educativo, el Programa OLPC pretendía alcanzar los siguientes objetivos<sup>8</sup>:

1. Mejorar la calidad de la educación pública primaria, en especial la de los niños de los lugares más apartados de extrema pobreza, prioritariamente las instituciones educativas unidocentes, en el marco de los lineamientos de la política educativa nacional.
2. Desarrollar capacidades, habilidades y destrezas consideradas en el diseño curricular en los estudiantes de nivel de educación primaria a través de la aplicación pedagógica de las computadoras portátiles XO.
3. Capacitar y actualizar permanentemente a los docentes en el aprovechamiento pedagógico (apropiación, integración curricular, estrategias metodológicas y producción de material educativo) de la computadora portátil XO.

Inicialmente el Programa OLPC Perú utilizó el modelo 1-1 (sugerido por el Programa OLPC del MIT), distribuyendo *laptops* XO con el sistema *Sugar* a niñas y niños de escuelas unidocentes de zonas rurales. En el discurso inicial de los propulsores del modelo se planteó el acceso a las XO como una manera de promover el aprendizaje activo bajo una propuesta educativa constructivista. Desde este punto de vista, las XO en el modelo 1-1 promueven la capacidad de aprender de las niñas y niños antes que la acumulación de conceptos o contenidos educativos. Por otro lado, al enfocarse en la distribución de las XO en las escuelas unidocentes rurales, se pretendía promover mejoras precisamente en las zonas en las que se concentran las mayores deficiencias en cuanto a logros de aprendizaje en el Perú.

Las aplicaciones o software, denominadas actividades, que contiene la XO promueven o estimulan el desarrollo de habilidades básicas en las niñas y niños que las usan antes que proveerles de contenidos directamente relacionados al currículo nacional. En su concepción original el Programa OLPC (del MIT) pretende que las laptops permitan que las niñas y niños aprendan a aprender desarrollando conocimientos propios de manera activa en vez de repetir contenidos pasivamente. Sin embargo, como señala Cueto (2010) no se observa *“directamente una especificación de los aprendizajes que deberían ocurrir luego de implementarse el programa. Se entiende que el programa busca el aprendizaje de contenidos académicos diversos, y que el aprendizaje de software sería solo una herramienta para estos otros aprendizajes.”*

Sin embargo, el modelo 1-1 de distribución individual de las XO se discontinuó a favor de un modelo de acceso a las XO en las instalaciones de las instituciones educativas. Con este modelo alternativo, denominado Centro de Recursos Tecnológicos (CRT), se brinda equipamiento tecnológico a las escuelas para que los estudiantes puedan acceder a las computadoras en la propia institución educativa. Cada CRT cuenta con aproximadamente 20 laptops XO (u otras computadoras o laptops) y electricidad; y en algunos casos se cuenta incluso con acceso a Internet. Con los CRT se incorporaron al

---

8 Tomados textualmente de la Dirección General de Tecnologías Educativas.

Programa escuelas públicas de tipo polidocente multigrado y polidocente completa. Se incorporaron también escuelas públicas de educación secundaria. Este modelo ha hecho posible incluir en el Programa a más niñas y niños de los que se hubiese podido atender si se hubiese continuado con la implementación del modelo 1-1.

Las XO tuvieron un costo aproximado de US\$ 180 por unidad, valor que representa casi la mitad del gasto público por alumno en educación primaria en el año 2008. Este costo probablemente influyó en la decisión de cambiar el modelo 1-1 por el de CRT dada la magnitud de la matrícula en educación pública en el Perú. Para tener una idea la escala del sector educativo público, en el año 2008 la matrícula en el nivel de educación primaria fue de algo más de 3.1 millones de estudiantes, mientras que en el nivel de educación secundaria estuvo cerca de los 2 millones de estudiantes.

**Tabla 2.** Perú: Matrícula pública en Educación Básica Regular

	2008	2009	2010	2011	2012
Total Primaria	3.134.149	3.030.209	2.883.924	2.819.086	2.635.779
Primer Grado	486.432	484.361	465.546	458.197	389.949
Segundo Grado	550.661	525.512	505.599	507.170	487.044
Tercer Grado	542.417	519.294	483.722	478.928	463.517
Cuarto Grado	535.622	514.353	480.214	459.686	441.379
Quinto Grado	522.606	514.197	485.738	462.229	430.937
Sexto Grado	496.411	472.492	463.105	452.876	422.953
Total Secundaria	2.037.585	2.029.361	1.935.655	1.930.278	1.848.015
Primer Grado	492.883	484.683	452.457	453.617	428.004
Segundo Grado	447.494	450.244	423.351	411.508	401.569
Tercer Grado	407.900	409.003	391.405	387.358	365.017
Cuarto Grado	368.026	365.518	352.111	354.190	339.572
Quinto Grado	321.282	319.913	316.331	323.605	313.853

Fuente: Ministerio de Educación - Censo Escolar

### 4.3.2. Implementación y cobertura

La implementación del Programa OLPC en el Perú se inició en junio del año 2007 con una experiencia piloto en el pueblo Arahua, ubicado en la sierra central del país y perteneciente a la provincia de Canta en el departamento de Lima. Bajo el modelo 1-1 se entregaron laptops XO a los 46 estudiantes de la escuela primaria unidocente del pueblo. En diciembre de ese mismo año, el Ministerio de Educación y el equipo Perú Educa de la Dirección General de Tecnologías Educativas iniciaron el proceso para incorporar más niñas y niños al Programa. Es así que se estableció como una primera meta la entrega de 40,000 laptops XO a niñas y niños de las escuelas rurales unidocentes más pobres y apartadas del país. En el año 2008 se distribuyeron estas 40,000 XO a niñas y niños de 500 escuelas unidocentes de zonas rurales de todo el país.

Según información de la Dirección General de Tecnologías Educativas, entre los años 2008 y 2012 se han distribuido 812,896 laptops XO. En el caso de escuelas públicas de educación primaria, se distribuyeron 585,867 laptops XO en 29,042 escuelas. Esto representa casi la totalidad de escuelas primarias de gestión pública, alcanzado a cerca de 3 millones de estudiantes. Para garantizar el funcionamiento de las computadoras se instalaron 96,261 paneles solares en las localidades donde no existían conexiones de energía eléctrica. En cuanto a las escuelas públicas de educación secundaria, se equiparon 6,672 escuelas con 227,029 laptops XO-Secundaria. Esto representa un 85% de las escuelas secundarias de gestión pública, alcanzando a cerca de 1.8 millones de estudiantes. Adicionalmente, en 992 escuelas secundarias ubicadas en localidades sin acceso a energía eléctrica se instalaron paneles solares para garantizar el funcionamiento de las computadoras y de los demás recursos en los CRT.

En cuanto a la capacitación de los docentes, esta usualmente se ha realizado durante una semana, cubriendo principalmente temas vinculados al uso de las laptops y las principales actividades disponibles en ellas. El taller de capacitación incluyó un día para el desarrollo de unidades didácticas que incorporan las laptops y que pueden adaptarse a la práctica docente cotidiana. Sin embargo, las capacitaciones resultaron insuficientes pues para muchos docentes se trató de un primer contacto con el uso de computadoras en general lo que en la práctica significó que las sesiones se orientasen a los aspectos más básicos del funcionamiento y uso de las laptop. De otro lado, muchos docentes no pudieron participar de dicha capacitación.

## **5. Los programas “Uno a Uno” y su impacto sobre los aprendizajes**

Como se adelantó, los resultados de las evaluaciones de la incorporación de TIC no son conclusivos respecto al impacto en los logros académicos de los estudiantes. Este capítulo recoge los principales resultados de los programas de incorporación de TIC en los centros educativos con la modalidad 1 a 1. Se pone especial énfasis en los resultados en términos de eficiencia del sistema educativo, en el desarrollo de capacidades, competencias y en el logro de mayores niveles de aprendizajes en áreas básicas tales como matemática y lenguaje. También analiza los diferentes métodos utilizados en los estudios, que incluyen abordajes cualitativos y cuantitativos.

¿Qué aspectos evaluar en términos educativos, cómo evaluarlos y cuándo se puede esperar que se den cambios? Estas son preguntas que se plantean cuando se propone realizar una evaluación del impacto de una innovación educativa como lo constituye la introducción de computadoras y, específicamente, los programas 1 a 1. Según señalan Severin y Capota (2011), la medición del impacto educacional debería incluir tres elementos: la eficiencia interna, el desarrollo de competencias y los logros académicos. Estos elementos deberían medirse a corto plazo (hasta tres años), a mediano plazo (entre tres y seis años) y a largo plazo (más de seis años).

**Tabla 3.** Impactos deseados máximos

	Corto plazo (hasta 3 años)	Mediano plazo (3 a 6 años)	Largo plazo (más de 6 años)
Eficiencia interna	Mayor interés de los estudiantes en el aprendizaje y la asistencia. Mayores expectativas de docentes y familias.	Participación de la familia en el proceso educativo. Mejor comunicación docente-escuela-familia. Incremento en promoción y graduación.	Mayor integración de escuela y comunidad, incremento significativo en cobertura. Disminución de estudiantes pasados de edad.
Destrezas y competencias	Algunas mejoras en comunicación, colaboración y trabajo en equipo. Mejores destrezas para el uso de la tecnología.	Desarrollo de pensamiento crítico, fortalecimiento de capacidades de solución de problemas y toma de conciencia. Mayor creatividad e innovación.	Desarrollo de la metacognición, gestión del conocimiento, responsabilidad personal (vida, carrera) y responsabilidad social (ciudadanía local y global).
Logro académico	Mejoras nulas o escasas en resultados educacionales (si hay mejoras, lo más probable es que sean en Lenguaje).	Mejoras moderadas en algunas asignaturas.	Mejoras significativas en asignaturas clave.

Fuente: Severin y Capota, 2011

Sobre la eficiencia interna, existen indicadores internacionales acordados y utilizados ampliamente, como matrícula, asistencia, promoción y graduación. El tema de las competencias es más complejo ya que “no existe hasta ahora un consenso amplio referente a la definición de las competencias del siglo XXI, cómo las tecnologías ayudarían a su desarrollo, ni cuáles son los instrumentos adecuados para medir estas competencias” (Severin; Capota, 2011: 11). Los logros educativos son evaluados, generalmente, con la aplicación de pruebas de desempeño académico, tanto nacionales como internacionales en las áreas de matemática, lenguaje y en ciertas ocasiones de ciencias y estudios sociales. En esto último existen referencias de utilización de los resultados de la prueba PISA y del SERCE.

Desde el 2008 en adelante, se pueden identificar un número creciente de evaluaciones de los programas 1 a 1. La revisión de investigaciones internacionales muestra que la evidencia es mixta, ya que no se ha llegado a resultados conclusivos respecto al impacto educacional de los programas de TIC en las escuelas y, específicamente, de los programas 1 a 1. Esto respondería, al menos en parte, a que su tiempo de implementación ha sido breve, han faltado metodologías apropiadas para su evaluación y al débil compromiso para estudiar el impacto (Severin; Capota, 2011). En el mismo sentido, Nugroho y Lonsdale (2010), señalan que en la mayoría de los países analizados, el proyecto OLPC se hallaba en una fase inicial de implementación. En estos proyectos, los mecanismos formales de evaluación raramente se encuentran integrados en la fase de planificación, lo cual dificulta la existencia de evaluaciones rigurosas.

Entre los principales resultados a los que arriban Nugroho y Lonsdale (2010), se encuentra que: los resultados de los programas existentes tienden a ser positivos, destacando los impactos educativos y actitudinales en estudiantes; destacan la relevancia de la aceptación de docentes y su preparación para utilizar las laptops en su clase, en algunos casos se reportan insatisfacción y resistencia por parte de docentes; la participación de los docentes es esencial para el suceso y el despliegue de un proyecto escolar; en la práctica no todos los estudiantes pueden llevar las laptops a sus hogares por diversos motivos; existe una necesidad de construir un diseño de evaluación desde la planificación de cada Programa.

Por su parte, Severin y Capota (2011) sostienen que *“hasta ahora, los estudios referentes al efecto de los programas Uno a Uno sobre los puntajes en los exámenes y otras medidas de logro académico siguen sin ser concluyentes. Los únicos ámbitos en que las laptops han mostrado en forma coherente tener un efecto positivo son la alfabetización informática y la escritura”* (Severin; Capota, 2011: 13).

## **6. Impactos educativos en América Latina**

En América Latina se plantean desde proyectos universales ambiciosos hasta programas graduales que van cubriendo etapas, según objetivos puntuales, casi todos los países de la región están embarcados en procesos de equipamiento. Uruguay y Colombia son los primeros programas, que comenzaron en 2006 y 2007; el año 2009 fue el año en que más proyectos se iniciaron. La mayoría de los programas en los países busca un impacto social además de educativo; en otros casos, como Chile, se focalizan específicamente en objetivos de aprendizaje. Argentina es el único país cuyo proyecto 1 a 1 nacional está enfocado al nivel secundario, Uruguay y Brasil apuntan a todos los niveles educativos y el resto de los países destina sus proyectos a nivel primario. Salvo Bolivia que organiza el programa para docentes, los otros países los destinan a alumnos y/o alumnos y docentes (OEI, 2011).

En los últimos años se han publicado varias investigaciones y evaluaciones llevadas a cabo en América Latina. Estas investigaciones, en su mayoría se refieren a la aplicación del modelo 1 a 1, aunque también existen estudios que evalúan otras estrategias de incorporación de TIC. Las evaluaciones son muy diversas en términos metodológicos: algunas son cuantitativas, de tipo experimental o cuasi experimental y otras cualitativas, donde se analiza las perspectivas de los actores involucrados en la experiencia educativa. La mayoría de los estudios cuantitativos incluyen un grupo de tratamiento (el que forma parte del proyecto) y un grupo de control, una medición inicial y una segunda medición, luego de dos o tres años. Para las mediciones utilizan instrumentos que evalúan el logro educativo principalmente en las áreas de matemática y de lenguaje.

A continuación se presenta una reseña de estos estudios que nos revelan el impacto educativo que ha tenido el programa 1 a 1 por país donde se describe el proyecto, el objetivo de la evaluación, el método que utiliza y sus principales hallazgos.

En Argentina, el Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP) realizó en 2008 una evaluación del Programa Todos los Chicos en la Red, que se desarrolla en la ciudad de San Luis. Los alumnos fueron sometidos a dos evaluaciones estandarizadas en lengua y matemática. Se tomaron tres grupos de escuelas: con el programa uno a uno, con laboratorio y testigo (control). Los principales resultados de la evaluación son los siguientes: no se puede imputar la mejora de resultados a la distribución de computadoras a cada uno de los alumnos dado que en los tres grupos analizados (OLPC, Laboratorio, Control) se observan mejoras, y no es el grupo de saturación (OLPC) el que muestra mayores avances.

La implementación del modelo 1 a 1 en Colombia se desarrolla en tres escuelas públicas que apoya la Fundación Pies Descalzos (FPD) para mejorar el desempeño académico de niños y niñas desplazados y/o vulnerables de básica primaria en lectoescritura y lógica matemática. La FPD realizó un diseño de evaluación cuasi experimental con estudiantes de 2º, 3º, 4º y 5º grados del grupo de intervención y de control. Aplicaron pruebas en las áreas matemáticas y lenguaje en tres oportunidades: una Línea de base (2008), después de 6 meses de intervención (2009) y después de 18 meses de intervención (2010). En los resultados académicos son más evidentes los cambios significativos en el área de matemáticas que en el área de lenguaje, sin embargo en los dos casos, las variaciones son positivas luego de 18 meses de intervención. Otros resultados que se registraron durante la intervención son una disminución de agresividad, una mayor concentración, mejoras en la motricidad fina y gruesa y una mejora en la asistencia.

También en Colombia, existen proyectos ejecutados por la Fundación Internacional de Pedagogía Conceptual Alberto Merani (FIPCAM) que en 2009 inició con un piloto en dos instituciones educativas de los departamentos de Caldas y Antioquia. A partir de esta iniciativa Vega García y Merchán Jaramillo (2011) realizaron un análisis de experiencias significativas en la implementación del modelo 1 a 1 en instituciones educativas oficiales, lo que permitió conocer qué ocurre al respecto en el país y formular recomendaciones para la cualificación y el fortalecimiento de las experiencias. Las experiencias que demuestran que dicha inclusión pone en juego toda una serie de interacciones entre los diferentes actores del proceso –docentes, estudiantes, familias e incluso la institución educativa en su conjunto– y las herramientas tecnológicas. Estas interacciones deben ser objeto de análisis desde la perspectiva pedagógica, social y administrativa.

Según los autores, la experiencia ha mostrado que el potencial de las TIC puede verse disminuido si su incorporación no se desarrolla dentro de modelos pedagógicos sólidos, que permitan maximizar su impacto para desarrollar en los individuos destrezas para el *aprendizaje* permanente y autónomo, para la gestión de la información y para aprovechar estos *aprendizajes* en el mejoramiento de las condiciones de vida propias

y de su entorno inmediato. El modelo 1 a 1 requiere no solamente de la buena ejecución del maestro y de la buena participación de alumnos y padres de familia sino que requiere de un apoyo estratégico de la gestión directiva de la institución, de un apoyo operativo y de infraestructura, lo que compromete la gestión administrativa, y debe también movilizar a la comunidad en torno al tema, involucrada en este punto la gestión de la comunidad.

En Ecuador, Carrillo y otros (2010) llevaron a cabo una evaluación del impacto del programa “Más Tecnología” de Ecuador. Usando un diseño experimental los autores encontraron que el programa tiene un efecto positivo en los puntajes de la prueba de matemática y un efecto negativo pero no significativo en los puntajes de la prueba de lenguaje. La falta de un efectos positivos en lenguaje puede deberse a que el software usado para enseñanza de lenguaje es inefectivo o también es posible que el uso de TIC para matemática distraiga de otras actividades que refuerzan el desarrollo del lenguaje.

En Paraguay se han realizado al menos 3 evaluaciones sobre el programa “Una Computadora por Niño” en el distrito de Caacupé, proyecto a cargo de una organización sin fines de lucro, “Paraguay Educa”. El realizado por la Fundación ALDA, el llevada a cabo por el Instituto Superior de Educación (ISE) y realizado por el Instituto Desarrollo. Según Severin y Capota (2011), los dos primeros estudios coinciden en señalar que la infraestructura física era suficiente, la conectividad era estable, el mantenimiento de las portátiles era percibido como bueno, la inclusión comunitaria para el programa fue positiva al igual que las actitudes y creencias de los actores involucrados. Los docentes expresaron que necesitan más capacitación y apoyo para incorporar las computadoras en las actividades del aula. En el periodo 2009-2011 el Instituto Desarrollo llevó a cabo un estudio sobre el Programa OLPC de Cordillera con apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de Paraguay (CONACYT). Encuentran que la mayor influencia del Programa en el rendimiento académico se da en los primeros años de escolaridad (tercer grado) y luego hay una tendencia a homogeneizar los resultados en los grados superiores (sexto grado) en las áreas evaluadas.

Cristia y otros (2010), realizaron un estudio con el fin de identificar impactos en las tasas de repetición y deserción, y matrícula en primer grado, de un paquete TIC en escuelas (instalación eléctrica, red informática, 10 computadoras) de Perú, en el marco del Proyecto Huascarán. En este estudio no se encuentran efectos de la participación en el Programa en ninguna de los indicadores de resultado. Tampoco se encuentran efectos del acceso potencial a computadoras en la tasa de repetición ni en la matrícula de primer grado. Hay un efecto muy pequeño en deserción.

Por su parte, Quispe y Díaz (2009) identificaron en su investigación las barreras y los facilitadores que surgen de la incorporación de la computadora en el contexto del Programa OLPC en Perú. Las barreras identificadas en la investigación fueron capacitación de docentes, infraestructura tecnológica de las escuelas y el insuficiente soporte técnico. Los facilitadores observados incluyeron las creencias de los profesores, la disponibilidad de las computadoras portátiles, disposición positiva del alumno para el trabajo con la computadora y el acceso a recursos. Los autores señalan que

los docentes no cuentan con las competencias necesarias para diseñar e implementar nuevos entornos de aprendizajes marcados por el uso de las computadoras portátiles XO, lo cual retarda el proceso de apropiación de la computadora portátil. Finalmente, los autores concluyen que entre las principales influencias de la laptop se destacaron el acercamiento a la tecnología, el aumento de la participación, la autonomía de los alumnos en la clase, el interés por asistir a la escuela, la satisfacción de los profesores por la participación y la motivación de sus alumnos.

Cristia y otros (2012), realizaron una evaluación del programa a partir de un diseño experimental con un grupo de tratamiento (beneficiarios del programa) y uno de control. En total se evaluaron 320 escuelas multigrados que fueron parte de la evaluación censal realizada en el año 2008. En el 2009 se tomaron a los mismos alumnos, lo que permitió realizar un análisis estadístico longitudinal. Los resultados cuantitativos de la investigación luego de 15 meses de implementación del programa sostienen que: no se encuentran impactos en pruebas de rendimiento de matemáticas y lenguaje; no se encuentran impactos en asistencia escolar ni en la matrícula; se encuentran impactos pequeños en habilidad cognitiva (Raven, fluidez verbal, codificación) entre 0.09 y 0.13 desviaciones estándar. Los principales resultados del estudio cualitativo señalan mejores actitudes y expectativas de maestros y padres de familia, alumnos más críticos del trabajo escolar y de su propio desempeño y un mayor desarrollo de habilidades tecnológicas en niñas y niños. Otro resultado interesante es una baja en la intensidad del uso de computadoras en la sala de clase a medida que pasa el tiempo y dificultades en la implementación del proyecto. En las conclusiones los autores puntualizan algunos aspectos relevantes a considerar en la implementación del programa: la demanda de mayor preparación de los docentes; el bajo porcentaje de alumnos que puede llevar la laptop al hogar; la baja conectividad a Internet y a la red local; la falta de soporte técnico y pedagógico en las escuelas y localidades.

Finalmente, en el caso de Uruguay, a pesar de la relevancia y alcance nacional del Plan Ceibal son aún escasas las evaluaciones a gran escala y las investigaciones que analicen en profundidad el impacto del proyecto en la vida cotidiana de las escuelas y en el aprendizaje de los alumnos (Fernández y otros, 2009). En particular en lo que refiere a aprendizajes, las evaluaciones realizadas corresponden al Instituto de Economía en los años 2011 y 2013.

Fernández y otros (2009), concluyen que con las evidencias disponibles a partir de la investigación, no es posible afirmar que los docentes están cambiando sus prácticas como consecuencia del Plan Ceibal. Los autores señalan que no basta con instalar computadoras en las aulas, o, como en el Plan Ceibal, promover el uso con la modalidad uno a uno. Además es necesaria una profunda transformación del modelo docente así como un cambio en el nivel de gestión institucional de las escuelas. Para ello, los autores plantean que deben implementarse programas de formación, capacitación y planificación de la innovación que sirvan de forma significativa para potenciar el vínculo entre los maestros, los padres y los alumnos aprovechando al máximo los recursos tecnológicos como medios para el aprendizaje y no sólo como herramientas.

En el capítulo anterior se mencionó las investigaciones de Ferrando y otros (2011) y de De Melo y otros (2013) ambas llevadas adelante por el IECON. En estas investigaciones se aplica un diseño cuasi experimental para la estimación de impacto del Plan Ceibal en el desempeño escolar de los alumnos de educación pública en el Uruguay. Analizan también otros efectos, como ser la motivación de los alumnos y la auto-percepción de los mismos respecto a sus habilidades en matemática y lectura y en el uso de distintas aplicaciones con la computadora. Si bien en el primer estudio las autoras encontraban un efecto positivo en matemática, necesitaban relativizarlo en función de la evolución de los desempeños escolares. En el segundo estudio logran superar esta limitación, pues obtienen información que les permite aislar las tendencias de los desempeños en las escuelas participantes. Los resultados obtenidos son consistentes entre investigaciones, pues en ambas se verifica un efecto positivo en matemática cuando no se aísla la evolución de los desempeños. No obstante, cuando se introducen las tendencias en los desempeños de las escuelas, los efectos encontrados en matemática desaparecen. Tampoco se encuentran efectos en lectura ni en los otros aspectos que se analizan.

En suma, la revisión de evaluaciones e investigaciones recientes realizadas en América Latina del modelo 1 a 1 permiten identificar una serie de elementos que deben tenerse en cuenta para la discusión y condiciones que deben tenerse sobre las políticas de TIC. Estos elementos incluyen la definición de las áreas de evaluación, las metodologías utilizadas y los resultados obtenidos.

Las evaluaciones muestran resultados dispares en cuanto a los desempeño en las áreas académicas por lo tanto no se pueden generalizar los resultados. Se observan mejores resultados académicos con mayor tiempo de exposición al programa. Se notan efectos positivos en cuanto a motivación, clima del aula, mayor asistencia, menor repetición escolar.

Las investigaciones también indican que se logran mejores resultados cuando los docentes son involucrados con información y capacitación pertinente, trabajando desde el enfoque pedagógico del proyecto hasta actividades que puedan realizarse integrando el programa con la computadora. El atender y trabajar con los docentes involucrados en el proyecto es un punto clave ya que el modelo 1 a 1 conlleva un cambio a nivel pedagógico.

## **7. Principales hallazgos educativos de las evaluaciones e investigaciones**

Los resultados de las evaluaciones de la incorporación de TIC y, específicamente, de la utilización del programa 1 a 1, no son conclusivos respecto a su impacto en los logros académicos de los estudiantes. Los resultados son mixtos, en algunos casos muestran diferencias significativas principalmente en matemáticas y en algunos en el área de lenguaje y comunicación. Donde sí se observa resultados positivos es en el desarrollo del manejo de las herramientas informáticas por parte de los estudiantes.

Estos resultados, como ya se mencionó anteriormente, podrían estar relacionados con el corto tiempo de ejecución de los programas OLPC, la falta de metodologías y, especialmente, de instrumentos adecuados para la medición y la ausencia del componente evaluativo en el diseño de muchos de estos programas.

Sin bien en los aspectos relacionados al logro educativo los resultados no son concluyentes, en la mayoría de las evaluaciones se señala que la introducción de las computadoras con el modelo 1 a 1 ha generado una adhesión de la comunidad educativa y un aumento de la participación e interés de los estudiantes.

Otro tema interesante relacionado al desarrollo de capacidades en los estudiantes mencionado en algunos estudios, pero que requiere mayor investigación, es que la relación entre el tiempo de exposición a la computadora y el desarrollo de capacidades no es lineal, sino que algunos lo describen como una U invertida, existiendo un nivel óptimo de uso, superado el cual ya dejaría de ser beneficioso, incluso podría distraer de otras actividades también necesarias para la formación de los niños y niñas.

Un aspecto en el que coinciden las evaluaciones es en la importancia de los docentes para el éxito de los programas. Los estudios señalan que los docentes deben apropiarse de la tecnología y utilizarla adecuadamente para el desarrollo de los contenidos curriculares, de lo contrario, el instrumento informático, por sí solo no produce los cambios deseados. Los estudios indican que la capacitación docente ha sido inadecuada y los educadores no logran las capacidades necesarias para diseñar e implementar nuevos entornos educativos y, finalmente, no cambian su práctica. En síntesis, los programas TIC, incluyendo a OLPC no han logrado generar las condiciones para que el docente tenga una participación más activa en la construcción de una dinámica educativa diferente que potencie el uso educativo de las computadoras y las redes que permiten acceder.

Valiente (2011), en coincidencia con varias investigaciones, señala como los elementos clave para la eficiencia del programa:

- Acceso, competencia y motivación de los docentes
- Los docentes deben tener una visión clara de los objetivos del programa
- Infraestructura y soporte técnico
- Apoyo profesional a los docentes
- Se requiere monitoreo del avance y progreso de la implementación para establecer prioridades y guiar a los docentes y gestores
- Plataformas de auditorías pedagógicas

Finalmente, los estudios también indican que hay otros aspectos relacionados a la implementación que pueden actuar como barreras para la integración de las TIC en el proceso educativo y que ponen en riesgo el éxito de dichos programas: la precariedad de la infraestructura de las instituciones escolares; los déficits en termino de soporte técnico; el temor a arriesgar los equipos informáticos, hecho que se traduce en que un número importante de estudiantes no lleven las laptops al hogar principalmente

por la preocupación, tanto de docentes como de sus madres y padres, de que se dañe la computadora.

Existe poco conocimiento acerca del impacto en prácticas educativas. En cuanto a equidad puede ayudar a cerrar la brecha digital (de acceso), pero al mismo tiempo puede abrir una segunda brecha digital (se benefician más los estudiantes de mayor capital cultural)

Para concluir, se puede afirmar que es sumamente positivo el debate generado en la sociedad en torno a las TIC en la educación y sobre el modelo 1 a 1 que lleva, incluso a revisar las concepciones que se sostienen en torno a la escuela y al rol de los docentes. Para poder aprender más sobre estas experiencias y contar con informaciones que permitan tomar mejores decisiones en término de políticas educativas es necesario fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación de los proyectos, aspecto que debe considerarse desde el momento del diseño de los planes y programas, promover las evaluaciones con diferentes orientaciones metodológicas y, en especial, los estudios de impacto.

## **8. Consideraciones finales**

En muy poco tiempo las nuevas Tecnologías de Información y Comunicaciones han transformado prácticamente todos los ámbitos de la actividad humana. Distintos estudios han señalado que quienes no acceden a estas tecnologías, no sólo quedan al margen de los beneficios de su utilización, sino que son víctimas de una nueva forma de marginación en otros ámbitos: en el sector productivo, educativo, de salud, etc. La educación es un espacio estratégico en la transición hacia la sociedad de la información, así como una vía para el logro de la equidad, en particular en los países pobres y de ingresos medios donde el acceso individual por parte de los hogares es limitado. Un gran número de países en América Latina han emprendido el camino de difundir el acceso a computadoras en Internet a través de programas como el 1 a 1 con el objetivo de reducir esta brecha.

La extensa revisión de bibliografía aquí realizada nos permite decir que existe un gran interés acerca de cuál es el impacto del acceso a TIC, en particular las computadoras e Internet, sobre el aprendizaje de los niños. Pero a pesar de la abundante literatura sobre el tema los resultados no son concluyentes. Igualmente cabe señalar que la evidencia a partir de investigaciones rigurosas en los países de América Latina es todavía escasa. También se han explorado de modo creciente los efectos que el acceso a TIC tiene sobre el nivel de bienestar de los hogares, en muchos casos por la vía de un incremento en la productividad de pequeños emprendimientos, donde por lo general se aprecia un resultado positivo. Distinto es el caso de su uso como medio de búsqueda de empleo, donde la evidencia apunta a que si bien esta tecnología ha expandido el universo de métodos empleados, no hay un impacto directo sobre la obtención de un puesto de trabajo. No obstante, no se encontró evidencia de los posibles impactos indirectos en el hogar de la llegada de la computadora a través de programas destinados a niños en edad escolar.

## 9. Bibliografía

- ADEYA C. (2002). *ICTs and poverty: a literature review*, Acacia Initiative-IDRC, Ottawa.
- ANGRIST J. & LAVY V. (2002). "New Evidence on Classroom Computers and Pupil Learning", *Economic Journal*, Vol. 112, pp. 735–65.
- AUTOR, D., KATZ L. & KRUEGER A. (1998). "Computing inequality: Have computers changed the labor market?", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113(4), pp. 1169-1213.
- AUTOR D. (2001). "Wiring the Labor Market", *The Journal of Economic Perspectives* Vol. 15(1), pp.25-40.
- BANERJEE A., COLE S., DUFLO E. & LINDEN L. (2007). "Remedying Education: Evidence from Two Randomized Experiments in India", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 122, pp. 1235–1264.
- BARRERA-OSORIO, F. & LINDEN L. (2009). "The Use and Misuse of Computers in Education: Evidence from a Randomized Experiment in Colombia", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 4836.
- BARROW L., MARKMAN L. & ROUSE C. (2010). "Technology's Edge: The Educational Benefits of Computer-Aided Instruction", *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 1, pp. 52–74.
- BIAGI, F. & LOI M. (2013). "Measuring ICT Use and Learning Outcomes: evidence from recent econometric studies", *European Journal of Education*, Vol. 48 (1).
- SEVERIN E. y CAPOTA E. (2011). "Modelos Uno a Uno en América Latina y el Caribe. Panorama y perspectivas", Serie Estudios del BID, Santiago.
- LASIDA J., PEIRANO C. y SEVERIN E. (2009). "Antecedentes e Indicadores Plan Ceibal", Serie Estudios del BID, Santiago.
- CEPAL (2008). "Las políticas de tecnología para escuelas en América Latina y el mundo: visiones y lecciones", Documentos de proyectos, CEPAL, Santiago. <http://www.eclac.org/ddpe/publicaciones/xml/8/34938/W214.pdf>
- CEPAL (2010). "Avances en el acceso y el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en América Latina y el Caribe 2008 - 2010", Documentos de proyectos, CEPAL, Santiago. <http://www.eclac.org/ddpe/publicaciones/xml/3/38923/W316.pdf>.
- DE LOS RÍOS C. (2010). "Impacto del uso de Internet en el bienestar de los hogares peruanos: evidencia de un panel de hogares 2007-2009", *Diálogo regional sobre Sociedad de la Información*, Lima.
- DE MELO G.; MACHADO A.; MIRANDA A.; VIERA M. (2013). "Impacto del Plan Ceibal en el aprendizaje. Evidencia de la mayor experiencia OLPC". Serie Documentos de trabajo del Instituto de Economía de la UdelaR, DT 12/13, Montevideo.

- DEMOUSSIS M. y GIANNAKOPOULUS N. (2006). "The Dynamics of Home Computer Ownership in Greece", *Information Economics and Policy*, Vol. 18, pp.73-86.
- DINARDO J. y PISCHKE J. S. (1997). "The Returns to Computer Use Revisited: Have Pencils Changed the Wage Structure Too?" *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.112 (1), pp. 291-303.
- ENTORF H., GOLLAC M. y KRAMARZ F. (1995), "New Technologies, Wages, and Worker Selection", *Working Paper*, INSEE.
- FAIRLIE R. (2005). "The Effects of Home Computers on School Enrollment", *Economics of Education Review*, Vol. 24, pp. 533-547.
- FAIRLIE R. (2006). "The Personal Computer and Entrepreneurship", *Management Science*, Vol. 52 (2), pp. 187-203.
- FERRANDO M.; MACHADO A.; PERAZZO I. y VERNENGO A. (2011). "Aprendiendo con las XO: El impacto del Plan Ceibal en el Aprendizaje", *Documentos de trabajo del Instituto de Economía de la UDELAR*, DT N° 3/11.
- FREEMAN R. (2002). "The labour market in the new information economy", *Working paper 9254*, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- FUCHS T. y WOESSMANN L. (2004). "Computers and Student Learning: Bivariate and Multivariate Evidence on the Availability and Use of Computers at Home and at School", *CESIFO Working Paper*.
- GI-SOON S. (2005). *The Impact of Information and Communication Technologies (ICTs) on Rural Households: A Holistic Approach Applied to the Case of Laos People's Democratic Republic*, UNV/UNDP, Jakarta.
- GOMAR G.; RAVELA P. y otros (2012). "Impactos del Plan Ceibal en las prácticas de enseñanza en las aulas de primaria", Informe final, Julio 2012, Instituto de Evaluación Educativa-UCU, Montevideo.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2010). "El libro abierto de la informática educativa. Lecciones y desafíos de la Red Enlaces", *Enlaces*, Centro de Educación y Tecnología del Ministerio de Educación, Santiago.
- GOOLSBEE A. y KLENOW P.J. (2002). "Evidence on Learning and Network Externalities in the Diffusion of Home Computers", *Journal of Law and Economics*, Vol. 45 (2), pp. 317-344.
- GRAZZI M. y VERGARA S. (2011). "ICT access in Latin America. Evidence from household level", UN-ECLAC, Santiago.
- HUAROTO C. (2011). "Use of the Internet and Productivity of Microbusinesses: Evidence from the Peruvian Case (2007-2010)", *Information Technologies and International Development*, Vol. 8 (4), pp. 113-128.

HUBBARD T.N. (2003), "Information, Decisions, and Productivity: On-Board Computers And Capacity Utilization In Trucking", *The American Economic Review*, Vol. 93(4), pp. 1328-1353.

INSTITUTO DESARROLLO (2012). *Efecto de la introducción de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en la calidad de la educación en el Paraguay*. ID, Asunción.

ISE-FCE UNA (2011). *Una computadora por niño (a) como recurso de construcción de ciudadanía en el Departamento de Cordillera*, Grupo Editorial Atlas, Asunción.

KRUEGERA. (1993). "How Computers Have Changed the Wage Structure: Evidence from Microdata, 1984-19892", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.108. pp. 33-60.

KUHN, P. y SKUTERUD M. (2004). "Internet Job Search and Unemployment Durations", *The American Economic Review*, Vol. 94 (1), pp. 218-232.

MALAMUD, O. y POP-ELECHES C. (2011), "Home Computer Use And The Development of Human Capital", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 126, (2), pp. 987-1027.

MARTIN J. (2012). *Integración de las TIC en la Educación Escolar Paraguaya*. Asunción, Paraguay: UAA.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA. (2011). *Política de incorporación de TIC al Sistema Educativo Paraguayo*, CIIE, Asunción.

MATAMBALYA, F. y WOLF S. (2001). "The Role of ICT for the Performance of SMEs in East Africa: Empirical Evidence from Kenya and Tanzania", *ZEF Discussion Papers on Development Policy 42*, Center for Development Research (ZEF), Bonn.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS (2011). *Experiencias 1 a 1 en América Latina*, Secretaría Ejecutiva de la Red Latinoamericana de Portales, Buenos Aires.

PARAGUAY EDUCA (2013). En: <http://www.paraguayeduca.org/es/quienes-somos>

PAREDES D. (2013). *Experiencias Pedagógicas con la XO*. En: <http://dolly-paredes.blogspot.com/2011/11/capacidades-adquiridas-por-los-docentes.html>

RELPE (2011). "Experiencias 1 a 1 en América Latina". Seminario Internacional Experiencias 1 a 1 Nacionales, AECID, Madrid.

ROUSE, C. y KRUEGER A. (2004). "Putting computerized instruction to the test: a randomized evaluation of a 'scientifically based' reading program", *Journal Economics of Education Review*, Vol23(4), pp. 323-338.

SCHMITT, J. y WADSWORTH J. (2004). "Is There an Impact of Household Computer Ownership on Children's Educational Attainment in Britain?", CEPDP 625, pp. 659-673.

STEVENSON B. (2009). "The Internet and Job Search", in AUTOR D., *Studies of Labor Market Intermediation*, National Bureau of Economic Research, Chicago, pp. 67-86.

TRUNG T.Q. y otros (2007). "Trade Liberalization and Development in ICT Sector and its impact on household welfare in VietNam". *Asia-Pacific Research and Training Network on Trade*, Working Paper Series, No. 33.

VALIENTE O. (2011). "Los modelos 1:1 en educación. Prácticas internacionales, evidencia comparada e implicaciones políticas", *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 56, pp. 113-134.

VENKATESH, A. y BROWN S. (2001). "A longitudinal investigation of personal computers in homes: Adoption determinants and emerging challenges", *MIS Quarterly*, Vol. 25 (1), pp. 71-102.



# PROPUESTAS PEDAGÓGICAS CON CRITERIOS DE EQUIDAD Y CALIDAD PERTINENTES A LOS CONTEXTOS RURALES Y URBANOS. UNA TAREA PENDIENTE EN PARAGUAY<sup>1</sup>

*Dominique Demelenne*

## 1. Introducción

Las reformas educativas se definen como la traducción de una voluntad de cambio, pero son un emprendimiento humano complejo, que dependen de la confrontación entre diversos sistemas de valores y de una cantidad importante de lógicas de acción, lo que hace que sus éxitos dependan mucho de la capacidad política y técnica de implementarlas. Si queremos entender la calidad en el Sistema Educativo Paraguayo, debemos hacerlo desde esta perspectiva compleja y preguntarnos:

- ¿Cuán incorporadas se encuentran las orientaciones institucionales que buscan mejorar la calidad educativa a través de las prácticas docentes y en las dinámicas sociales institucionalizadas en las escuelas?
- ¿Cómo crear un consenso educativo en un contexto de diversidad y de cambio socio cultural?

Para responder a estas preguntas la investigación se centró en la relación entre las representaciones sociales y la calidad educativa. Queríamos ver cómo estas representaciones inciden sobre las prácticas de los padres, docentes y directivos de escuelas en contextos rurales y urbanos, sabiendo que estas se ubican en un juego de interacciones y de posiciones sociales. Para lograrlo el trabajo se realizó en una comunidad educativa rural del departamento de Misiones y otra urbana del departamento Central.

Los primeros datos recolectados en la fase exploratoria daban cuenta de la diversidad de representaciones sociales existentes en las dos escuelas, siendo el contexto urbano, por su permeabilidad a los cambios socioculturales, más complejo en este aspecto. Mientras que en el contexto rural, la organización comunitaria actúa como un catalizador de las expectativas. Para entenderlo mejor, la metodología utilizada se basaba en el concepto de “reflexividad” trabajando con los docentes y directores en un proceso de discusión y argumentación sobre sus propias prácticas y con el objetivo de que cada uno sepa explicar su propia historia y defenderla. Esta propuesta metodológica, en un proceso similar a la investigación-acción, se fundamenta en la idea que si podemos revisar o releer nuestras experiencias sociales, en este caso desarrolladas en el campo educativo, esta “relectura” puede ayudarnos a transformar nuestro actuar como docentes o técnicos. La calidad educativa no era solo el objeto del estudio sino

---

<sup>1</sup> Este texto es parte de una investigación efectuada para el CLACSO con Elena Beatriz Martínez Riquelme, María Noema Aquino Velloso y Teresa De Jesús Oviedo González.

también un fin partiendo de la idea que su mejoramiento depende mucho de nuestra capacidad de asumir una idea propia sobre la educación.

Para lograrlo el trabajo de investigación se organizó en diferentes visitas en cada escuela, cada visita tenía sus momentos de captación de datos a través de entrevistas o grupos focales pero también de restitución de los resultados del análisis de las informaciones de la visita anterior con el objetivo de producir este proceso de reflexividad.

## 2. ¿Pero qué entendemos por calidad educativa?

La calidad nace desde un sistema empresarial para que luego el campo educativo lo tome como vocablo dentro de una lógica educativa que busca “mejorar el servicio educativo”. De esta forma traduce la influencia creciente del sector económico en el campo educativo, siendo la calidad educativa uno de los conceptos y criterios más utilizado hoy día para definir y evaluar las políticas educativas. Revisando la literatura sobre este tema encontramos que de un lado es el término más “resbaladizo” en educación, pero también que se constituye en imagen-objetivo de la transformación educativa. De esta forma no está solamente constituida por parámetros que sirven para medir o controlar pero también para iluminar y avanzar. Alrededor de esta idea de calidad se instala o debería instalarse un debate sobre lo que entendemos por una educación de calidad.

Como instrumento de control mide la forma que un sistema educativo, optimizando los medios que dispone, es capaz de brindar educación de calidad a toda la población. Para eso, según la UNESCO, la educación debe ser relevante, es decir, debe habilitar a las personas para un ejercicio competente de su libertad y condición ciudadana. Pero como todo criterio, esta definición de lo que es calidad, debe ser pertinente a las condiciones concretas en las que las personas actúan. Entonces, hablar de calidad, implica siempre un juicio sobre la cualidad de los contenidos de la educación. Es un concepto relativo, no una realidad objetiva. La calidad es relativa, pero no arbitraria, para eso está compuesta por ingredientes invariantes, pero el espectro no está fijo.

Estos ingredientes invariantes se definen desde una cierta teoría y determinados paradigmas. Para definirlos, recientemente, han entrado en su definición actores que no son profesionales del campo educativos, como son diversos grupos de tomadores de decisión y los “usuarios”. Cada nueva propuesta refleja los valores y creencias, las necesidades y agendas de cada actor. Entonces debemos leer estas propuestas de definición de calidad de acuerdo con patrones históricos y culturales.

En todos los casos los criterios propuestos *deben ser legitimados* como satisfactorios y pertinentes por los actores involucrados. Después los problemas surgen a partir de la concreción del concepto en estrategias de formación, gestión...

En cuanto a educación de calidad, Muñoz (2003) explica “que la educación es de calidad cuando está dirigida a satisfacer las aspiraciones del conjunto de los sectores integrantes de la sociedad a la que está dirigida; si, al hacerlo, se alcanzan efectivamente las metas que en cada caso se persiguen; si es generada mediante procesos cultural-

mente pertinentes, aprovechando óptimamente los recursos necesarios para impartirla y asegurando que las oportunidades de recibirla –y los beneficios sociales y económicos derivados de la misma– se distribuyan en forma equitativa entre los diversos sectores integrantes de la sociedad a la que está dirigida”.

Si hablamos de la pertinencia a un contexto, en Paraguay, la calidad en relación al contexto rural se ha limitado a la construcción de escuelas, servicios sanitarios, experiencias aisladas de responder a la alfabetización inicial de los niños y niñas en su lengua materna desde programas muy focalizados y cerrados. Las experiencias más significativas de educación rural son iniciativas privadas: Escuelitas Campesinas, Programas Rurales de Fe y Alegría... A pesar que la reforma educativa paraguaya se define como bilingüe e intercultural. En otros trabajos pudimos analizar las dificultades de implementación de los programas de educación bilingüe.

El análisis de los datos obtenidos a través de las primeras entrevistas hace aparecer que el concepto de Calidad en las comunidades educativas paraguayas puede entenderse desde diferentes campos:

- Campo cultural, relacionado a la cultura tradicional del “buen vivir”, de ser “una buena persona” (“Que calidad sos...”) o de una relación al otro más bien basada en elementos socio afectivos, comunitarios y del cuidado de una cierta cultura o Teko...
- Campo económico, señalado a través de la inserción de conceptos económicos en el mundo escolar: control de calidad, competencias, medición, gestión por resultados, educación como servicio, como bien, como producto, utilidad de la educación, costo beneficio.
- Campo político: donde la calidad se relaciona con proyectos de desarrollo personal o social, de la creación de oportunidades, de la calidad de vida.
- Campo pedagógico: el concepto de calidad se relaciona con los diferentes modelos pedagógicos y proyectos de mejoramiento de las condiciones de enseñanza-aprendizaje.

Cada uno de estos campos tiene su lógica y su sistema de interacción: unas más centradas en relaciones sociales, otras interacciones técnicas o de control.

### **3. Profundizando el análisis de las diferentes percepciones de lo que es calidad educativa**

El análisis del discurso de los diferentes actores nos permite entender sus percepciones relacionadas a la calidad educativa, tomaremos como ejemplo parte de las entrevistas realizadas a los actores de la escuela rural. Estos discursos fueron captados a partir de historias de vida o de entrevistas en profundidad durante las cuales por ejemplo cada actor nos explicaba lo que es una buena escuela.

Por ejemplo para la directora de la escuela rural:” es: “una escuela integradora de todos los estamentos y capaz de satisfacer las necesidades de todos los actores”. Mientras que su vice directora nos decía que una buen escuela se reconoce en “la obediencia a las reglas y por la autoridad que la dirige”.

La coordinadora de ciclo insiste en: “un espacio de valores, compañerismo y satisfacción de las necesidades... gente responsable y laboriosa. Es una escuela que no tiene la reputación de ser conflictiva”. Y las madres de familia en: “una escuela que enseña contenidos, donde la maestra se hace entender y dedica tiempo a los padres, dotada de una biblioteca y educa en los valores morales y religiosos”

Ordenando los resultados de las entrevistas por contexto y por actor podemos entender mejor estas diferentes representaciones sociales.

**Cuadro 1:** Comparativo de las diferentes representaciones sociales por actor

Actores	Escuela urbana	Escuela rural
<b>Director</b>	<i>Tiempo limitado</i> para la gestión.	<i>Tiempo</i> marcado por la dinámica de la <i>comunidad</i> para la priorización de acciones.
	La buena gestión del director relacionada con la atención inmediata a todos los actores según <i>demanda</i> .	La buena gestión del director relacionada con la creación de oportunidades con un fuerte componente de compromiso social, figura de autoridad, desde la <i>participación</i> .
	Construcción de relaciones del sujeto con la <i>escuela institución durante un tiempo limitado</i> y según necesidades.	Construcción de relaciones del sujeto con la escuela mediante el sentido de pertenencia, <i>identidad a una comunidad</i> .
	Para la directora una buena escuela es calificada como tal por la <i>cantidad de proyectos</i> que gestiona y la cantidad de alumnos.	Una buena escuela es la que gestiona recursos, <i>aprovecha lo que la comunidad le proporciona</i> .
<b>Familia</b>	La escuela como espacio de conocimiento, “ <i>centro del saber</i> , espacio de formación de valores morales, religiosos y hábitos”	La escuela como espacio de <i>conocimiento y participación</i> .
	“El concepto de calidad relacionado con <i>aspectos estructurales</i> para el aprendizaje (higiene, alimentación, recursos materiales de infraestructura y tecnológicos, así como biblioteca).	“El concepto de calidad está relacionado marcadamente con las condiciones estructurales, pero también con la <i>identidad socio cultural</i> que permita a sus hijos el desarrollo... el arraigo...es decir, una vida digna.
	El concepto de calidad relacionada a la <i>diversidad del servicio</i> que brinda, los espacios de participación y el tiempo para ello.	El concepto de calidad la escuela como medio para <i>salir adelante</i> y desarrollarse como persona.
	“El sentido de ayudar a la escuela se enmarca en una <i>participación representativa</i> de la comunidad, padres y el sentido de organización para realizar algo beneficioso para la comunidad.	El sentido de ayudar a la escuela se enmarca desde el punto de vista más <i>comunitario y colectivo</i> .

<b>Docentes</b>	La práctica pedagógica está centrada en la <i>calidad de insumos</i> , capacitaciones e innovaciones que el docente realiza en el aula.	La práctica docente rural se ve innovada pero con una búsqueda de <i>identidad</i> campesina.
<b>Niños</b>	Poseen un desenvolvimiento en la expresión oral, pero su participación sigue siendo desde la mirada adulto-céntrica.	La metodología utilizada lanza elementos de una participación y expresiones orales sencillas, aun direccionadas desde los docentes

Analizando este cuadro podemos observar que:

- Algunas ideas (representaciones sociales) son comunes a los dos contextos: construcción de relaciones del sujeto; el concepto de calidad relacionado con *aspectos estructurales* para el aprendizaje; la escuela como espacio de conocimiento,... podemos pensar que estos elementos son los que se instalaron de las producciones culturales institucionales.
- Algunas ideas específicas al contexto rural: la identidad y participación comunitaria.
- Algunas ideas específicas al contexto urbano: la gestión por proyectos y servicios.
- Algunos elementos del contexto rural que permean lo urbano: la participación para ayudar pero que se va transformando e institucionalizando: la participación representativa.

#### **4. La percepción de la calidad en la comunidad educativa rural**

Por ende, en el mundo rural la calidad educativa está ligada a un proceso comunitario donde se puede visualizar a la escuela como un espacio colectivo que se construye además del desarrollo de las capacidades intelectuales y cognitivas de los niños. El objetivo es preservar la identidad campesina y el arraigo cultural de los mismos, aún si estos más adelante deciden salir del asentamiento.

Es por ello que los procesos de participaciones comunitarias, dirigidos desde una gestión educativa que busca integrar a cada miembro de la comunidad, poseen una meta común. Pues cada uno de los actores involucrados busca el camino por el cual concretizar el desarrollo comunitario. El rol de la escuela es entonces el de cumplir con los mandatos establecidos en forma colectiva produciéndose así una relación estratégica entre comunidad y gerencia escolar. Pero esta forma de trabajar es distinta de las metas de las políticas educativas y sus procesos son más lentos, lo que crea un cierto quiebre con los objetivos y calendarios escolares..

Es necesario destacar en este punto que en la escuela rural tomada como objeto de investigación, el discurso de la participación comunitaria se encuentra instalado en los adultos y niños en un nivel más allá del hecho de "participar en actividades escolares". Es un discurso originado desde la participación social. Sin embargo, los adultos de la comunidad 1° de Noviembre, asentamiento San Jorge reconocen la importancia

de la responsabilidad estatal para el logro del mejoramiento, y lo ven desde una perspectiva de derechos.

De su lado, el y la docente rural enfrenta a las propuestas de mejoramiento de la calidad educativa desde las rutinas de una educación tradicional, las demandas sociales tintadas de pobreza y exclusión y las expectativas de un futuro indeciso, sin poder definir con claridad su nueva función socio pedagógica.

Los/as docentes rurales viven múltiples invisibilidades tanto desde el quehacer educativo, y por supuesto, como sujeto social de derechos. Mayoritariamente, la docencia rural es ejercida por varones y mujeres nacidos en el mundo rural, esto implica que han vivido situaciones de sobrevivencia donde la adopción de la carrera docente es vista como única alternativa en el rango de estudios superiores que son la posibilidad de mejores ingresos y adquisición de status.

Ingresando en los institutos de formación, reciben el mismo programa que los futuros docentes urbanos, es decir, la invisibilidad la tiene pegada en el momento de construir su perfil profesional. Con el mismo título, en algunos casos posee menor salario y ejerce su profesión en situaciones diversas y complejas: asentamientos campesinos, escuelas alejadas con poca infraestructura, olvidadas por las políticas educativas, con propuestas curriculares poco pertinentes y evaluaciones externas basadas en criterios administrativos y pedagógicos poco flexibles.

Construyen sus representaciones sociales de la calidad educativa desde estas experiencias y situaciones. En un proceso de mejoramiento a través de la capacitación, eso nos obliga a re significar la función social y pedagógica de la práctica docente rural de manera explícita y con un fuerte proceso de acompañamiento. Y no es solo el Estado quien debe poner énfasis en este debate y desarrollar los mecanismos de visibilidad de esta realidad, sino también los sindicatos y movimientos campesinos, enfatizando el modelo de sociedad, las premisas políticas a las cuales adhieren su proceso educativo, debemos mirar la escuela más allá del simplismo del mejoramiento de la infraestructura y la dotación de recursos, sino como el espacio y tiempo educativo en su esencia constitutiva.

## **5. La percepción de la calidad en la comunidad educativa urbana**

En la escuela urbana se destaca la asimilación de un proceso de participación marcado por el ritmo del tiempo y la producción propios de un dinamismo de ciudad en crecimiento, acentuando el la importancia del concepto de servicio educativo sin ausencia del discurso de una gestión participativa, es aquí donde se observa o mejor dicho, donde se encuentran las variables de calidad, escuela y tiempo para el logro de capacidades de los niños. Se observan en la declaración de los diferentes actores las maneras de gestión participativa y se ven entrecruzadas con el liderazgo de la figura directiva: "la gestión participativa, anclada en el liderazgo del gestor, gestora en este caso, queda también adherida a su persona y permanece también en consecuencia, en estrecha relación con la voluntad o las disposiciones del mismo/a. Por el contrario, la gestión democrática exige

la implementación de mecanismos colegiados que permitan compartir el poder, que posibilitan que cada sujeto participe del universo escolar pueda, colectivamente, promover los cambios que la escuela necesita” (Eneida, 1993).

El aspecto resaltante es el “tiempo” palabra vista desde la necesidad y la urgencia. Desde un nivel ontológico vivimos y percibimos al tiempo desde múltiples dimensiones, desde lo tradicional desde “el tiempo largo y corto”; tiempos que se refieren a los cambios sociales, el tiempo conocido en educación con la clásica frase “de mayor tiempo de clases no asegura calidad”, esto en relación a la discusión de las horas de clases de niños en las escuelas y de los calendarios escolares. El tiempo determina también la posibilidad o dificultad de reunirse, las actividades escolares entran en competencia con otras profesionales o que son partes de la vida cotidiana urbana. Es el “tiempo de la inmediatez” según Sagastizabal (2006), definido como un tiempo de múltiples acontecimientos simultáneos o inmediatos, de difícil procesamiento y análisis, desafiando la capacidad de asombro de los sujetos”.

El liderazgo directivo urbano se asume desde la capacidad para la administración de procesos con producción pedagógica inmediata, destacándose el proceso educativo como un servicio bueno, configurando a la escuela desde un nuevo espacio que responda a las necesidades del cotidiano inmediato de la comunidad, por ende, las propuestas de participación comunitaria, tienen en su núcleo fundacional la solución de necesidades básicas y la creación de vínculos comunitarios, sienten al “tiempo” eficaz y concreto. Se puede decir que este proceso identificado aún no es visto por los actores como espacio colectivo para la creación de nuevas formas de participación organizacional que superen las necesidades básicas como fin último y transformarlas en un medio para la acción protagónica de una conciencia ciudadana en articulación a una escuela urbana que responda a las expectativas de cada uno de los actores.

## **6. Comparando las dos escuelas**

Debido a la pérdida progresiva esta pérdida de marcos de referencia comunitarios (sentido común), los contextos urbanos son más permeables a los cambios y eso hace más complejo el trabajo de gestión escolar. En contextos urbanos, las referencias colectivas se diluyen, las representaciones sociales se diversifican, los cambios sociales mezclan los viejos y nuevos códigos, el Estado pierde su fuerza de imposición de un modelo educativo único. Si bien los mismos fenómenos afectan la zona rural, el aislamiento de los pueblos rurales en Paraguay y la organización comunitaria hacen que los proyectos educativos no dependan sólo de una propuesta institucional, sino también del trabajo de los actores locales que confrontan las propuestas ministeriales, como el Programa Escuela Viva, a sus proyectos educativos comunitarios. La legitimidad de las nuevas propuestas depende de su grado de coherencia y pertinencia con relación a prácticas sociales ya establecidas.

En contextos urbanos esta confrontación nuevas propuestas-practicas existentes se da también pero más en relación a las practicas del docente. Las periferias urbanas

se transforman en barrios dormitorios, donde coexisten modelos urbanos y prácticas rurales, esta mixtura de realidades produce una realidad compleja y diversa. Las representaciones sociales y prácticas se construyen en este marco. Las expectativas se relacionan con lo que sería “una buena escuela privada”, vista como un modelo positivo, lo que implica tener infraestructura, equipamiento y tecnología, pero también acompañar el proceso de cambio sociocultural de asegurar la socialización y el desarrollo de valores. Ya no hay un marco común de valores, la familia es más distante de la escuela y la cultura comunitaria va desapareciendo, eso genera ciertas tensiones, porque frente a la dificultad de socializar a los niños, los padres piensan que eso es responsabilidad de la escuela, y los docentes dicen que reciben a los alumnos sin ciertos hábitos. Frente a estas dificultades, las propuestas del MEC, no son vistas de mucho apoyo, sino que aparecen como programas puntuales, contradictorios entre sí y que no logran construir una cierta coherencia.

La comunidad de la Escuela Inmaculada Concepción de María reconoce características significativas de su barrio, representándolo dentro de un contexto, denominado por ellos “mixto” (en el sentido que se compone de diferentes culturas). El análisis permite visualizar una dicotomía entre las percepciones que tienen de un contexto urbano que se va construyendo y el contexto rural de origen que va desapareciendo. En esta confrontación entre dos modelos, asociación lo urbano al progreso y la modernidad: caminos pavimentados, medios de transporte modernos, sistemas de comunicación, edificios, conjunto de viviendas, electricidad... y lo rural al atraso y carencia: caminos de tierra, carros, cultivo de la tierra, agua proveniente de pozo. Estas características de la zona rural fueron para muchos el motivo de su migración a la ciudad. Las representaciones de lo urbano y lo rural que tienen los actores de la comunidad están relacionadas con el nivel de “desarrollo”, concepto impuesto por la sociedad moderna, siendo lo urbano identificado como el estilo de vida valorado, lo que en término de educación se traduce para los padres de este barrio en el deseo de una escuela de tipo “privada”, que en Paraguay son esencialmente urbanas y de clase media alta.

## **7. La reflexividad investigativa como herramienta de construcción de la calidad**

Si la calidad educativa se construye desde las representaciones sociales de los actores, una política educativa que busca el mejoramiento de esta calidad debe poder incidir sobre estas representaciones sociales. La práctica reflexiva es un concepto ya instalado en los procesos de formación del docente, pero poco se ha investigado sobre cómo realmente opera e incide en el trabajo pedagógico. En la práctica, actúa como un proceso permanente de construcción y reconstrucción para fortalecer las acciones profesionales en el uso crítico de los conocimientos, para definir las estrategias didácticas y saber adaptarlas de acuerdo a cada contexto de aprendizaje.

Como lo señalaron los docentes de la escuela rural durante esta investigación, la reflexividad permite tener mayor conciencia de sus prácticas pedagógicas para poder, entre otras cosas, fundamentarlas y defenderlas. El fundamento teórico de esta me-

todología la encontramos en los trabajos de Habermas (1982): a partir del concepto de interés emancipatorio basado en una racionalidad amplia buscando el entendimiento y consenso. Eso nos remite a diferentes tipos de acciones humanas:

- La acción comunicativa alcanzada a través del lenguaje,
- La persuasión es el conjunto de procedimientos lingüísticos utilizados por los docentes para compartir los significados de orden físico y simbólico con sus alumnos en las salas de clase, a través del arte de convencer al otro, a través de acciones, buscando mejorar la enseñanza como: promesas, convicciones, dramatizaciones, etc. (Tardiff, 2002)
- El uso del lenguaje como instrumento de interacción y de relacionamiento. Es a través de éste que se desarrolla la argumentación.

A través de la reflexión sobre el sistema de acción, el docente cuestiona los fundamentos racionales de sus acciones, intentando reconstruir lo que ocurrió en el momento del desarrollo pedagógico para identificar los errores, interferencias, aproximaciones, etc., y permitir de esta forma un mejoramiento (Perrenoud, 2002).

Para Habermas este trabajo de reflexividad debe darse también, no sólo en cuanto a las prácticas, sino también en cuanto a las nuevas informaciones, conocimientos o propuestas generadas por las instituciones (programas y políticas educativas). Adoptar una nueva representación o forma de trabajar depende de un trabajo de razonamiento o de argumentación-reflexión.

En estos procesos la cultura juega un papel importante, como tradición, es la garantía de continuidad para la estructura, pero la cultura puede ser también la garantía de un proceso de reconstrucción (interpretación de la realidad) realizada sobre el cuestionamiento de la *validez* (verificar si una propuesta o una práctica es válida). Cuestionamiento durante el cual, el sujeto, si desea entender algo, debe penetrar los fundamentos de los hechos que desea interpretar.

En un proceso similar a la investigación, la interpretación racional se construye sobre la base de un pensamiento hipotético (basado en hipótesis), construyendo un trabajo de verificación a partir de un proceso argumentativo durante el cual los códigos históricamente establecidos pueden estabilizarse (o no) en el seno de nuevas construcciones culturales.

Todo código o signo establecido es una propuesta de sentido, y toda propuesta de sentido puede ser sujeta a un proceso de discusión en el campo de la validez. Pero esta validez debe ser argumentada a partir de un razonamiento sobre sus posibles fundamentos. Entonces la transformación de los códigos, base de las construcciones culturales, se realiza a partir de la reconstrucción de un proceso de argumentación.

Para Habermas, no es tanto la dinámica de la estructura la que se reconstruye, sino más bien su lógica interna. Lo que está en juego es la construcción de una historia propia al individuo, donde el código pasa de ser una simple experiencia puntual, incapaz

de ayudarlo a interpretar su futuro, a transformarse en una propuesta válida para sus proyectos. De esta forma, Habermas, dice que es la prueba de validez de una experiencia antigua que produce un cambio de representación social. Más que un proceso de aprendizaje, Habermas habla de un proceso de “entender mejor”, partiendo de la idea de que una representación social puede cambiar, pero no de cualquier forma.

Siguiendo esta idea, podemos afirmar que una política educativa que apunta a transformar la práctica y modificar las representaciones sociales de los docentes no lo logrará introduciendo sólo ideas y paradigmas nuevos, aunque buenos y pertinentes, pero sí trabajando con los docentes en un proceso de discusión y argumentación sobre sus propias prácticas y con el objetivo de que cada uno sepa construir su propia historia y defenderla. Es un trabajo que obligará a cada uno a definir las razones que justifican su posición y a definir sus intereses.

La propuesta de Habermas implica hacer el camino en sentido contrario a la transmisión tradicional de informaciones y conocimientos, es un trabajo de reconstrucción que parte de la experiencia, mientras que en el proceso “tradicional” la experiencia es el último paso de la construcción del conocimiento.

Esta propuesta modifica también el concepto de la investigación relacionada a las políticas sociales. Tradicionalmente, la producción de conocimientos se realiza antes de la implementación, como insumos para el diseño (diagnóstico investigativo), o después, para explicar los efectos de una política (evaluación investigativa). Siguiendo los propósitos de la reflexividad, podríamos pensar que es importante instalar una cultura investigativa, buscando modificar las prácticas y representaciones sociales, durante el desarrollo de las políticas. En estas condiciones, el investigador pierde su condición de externalidad, para instalarse con los propios actores de las políticas, en una propuesta similar a la defendida por los promotores de la investigación-acción.

Este proceso de construcción de nuevas prácticas o representaciones sociales no se logra a partir de la asimilación de nuevas reglas o técnicas, sino más bien a partir de la búsqueda de una cierta verdad y de la capacidad de autonomía de la persona con relación a un sistema de representaciones preestablecido. Más que de responsabilidad de los actores sociales, Habermas habla de su autenticidad. No sólo hay que ser un profesional responsable, sino también ser auténtico en la forma de pensar y actuar. Tenemos que ser capaces de explicar una conducta o práctica, y de esta forma, enriquecer nuestra experiencia histórica.

Este trabajo de reflexión y de reconstrucción es una experiencia “estética”. Según Habermas, la producción de sentido no puede entenderse según el modelo del “técnico-artesano” desarrollando un saber práctico... debemos cambiar este modelo de docente artesano por un modelo de “director de cine o teatro” quien moviliza un saber de tipo simbólico o comunicacional. Es una actividad de construcción de sentido, de significados y de puesta en escena. En este sentido moviliza la creatividad del investigador y no sólo su capacidad de captar datos.

Para concluir, podemos decir que Habermas fundamenta su propuesta:

- En la idea de que las representaciones del mundo, las estructuras normativas y el imaginario colectivo son susceptibles de expresar una verdad, porque son parte de la constitución de su identidad y legitimidad.
- Pero también, del principio de autonomía del sujeto que tiene la potestad, a partir de un proceso de validación, de aceptar o rechazar las representaciones simbólicas del imaginario social.

Podemos entender entonces que la autonomía del sujeto depende de su capacidad de aceptar o rechazar, nuevas producciones culturales, sometiéndolas a un proceso de validación. Para eso debemos redescubrir la experiencia olvidada de la reflexión que se practica en forma colectiva a partir del lenguaje y de la comunicación. Se relaciona con la investigación, en el sentido que es una producción de conocimientos.

Garotti (2006) dice que las investigaciones en educación son “lugares educativos”, es decir, son espacios de aprendizaje teniendo en cuenta que los investigadores van descubriendo y aprendiendo en contacto con las realidades. Dentro de las diferentes formas de saberes, es el análisis crítico que nos permite tomar conciencia y salir de las ilusiones producidas por las diferentes instituciones. Someter las producciones culturales a un proceso crítico de validación, no es negar el valor del trabajo de las instituciones sino darles un nuevo sentido y una nueva legitimidad.

De esta forma, los gestores de las políticas educativas deben preocuparse, más que nunca, de que los educadores redescubran y reafirmen en forma colectiva el sentido de sus misiones y de sus prácticas.

## **8. Conclusiones.**

En lo largo de este artículo, vimos que la Calidad educativa es una representación social que se construye en articulación entre las propuestas educativas definidas institucionalmente desde el nivel central del Ministerio de Educación, y la confrontación con las prácticas, comunitarias o profesionales, cotidianas construidas a nivel de los actores educativos de terreno.

Para Dupriez (2005), las reformas son “producciones culturales”, son mandatos que buscan transformar las representaciones sociales de los docentes. Pero estas representaciones se construyen también a partir de la confrontación o de la reflexión de estos docentes sobre sus prácticas.

Las estrategias de formación docente actúan como sistemas de transmisión de las producciones culturales y las estrategias de acompañamiento como los círculos de aprendizaje como espacios de reflexión sobre las prácticas. Articulando formación y acompañamiento las reformas pueden incidir sobre la construcción de las representaciones sociales.

En una perspectiva constructivista, eso se debería lograr a partir de un proceso de transformación-asimilación, donde los actores van dejando o modificando representaciones previas o antiguas en el contacto con nuevas representaciones, validadas como más pertinentes. Si no hay asimilación, las producciones culturales del Ministerio no tendrán posibilidad de modificar las prácticas de los docentes. Para Perrenoud (2004), esta asimilación y validación de las propuestas educativas en articulación con las experiencias cotidianas es lo que crea el “habitus” de los docentes. El habitus o “métier” (oficio) es como la suma de las experiencias transformadas y activadas a partir del análisis de las prácticas cotidianas y del contacto con nuevas producciones culturales. Mejorar el oficio de los docentes, es lo el fin de las propuestas de mejoramiento de la calidad educativa.

A través de Habermas (1987) vimos que es más que una simple construcción, la autonomía del docente depende de su capacidad de aceptar o negar estas nuevas propuestas. Para eso, dice que debemos redescubrir la experiencia olvidada de la reflexión que también se ejerce en forma colectiva a través del lenguaje y de la comunicación. En contextos rurales esta reflexión se desarrolla en los espacios comunitarios, en contextos urbanos necesita de espacios institucionales y de nuevas prácticas organizativas que se inician con la negociación del tiempo.

El proceso de investigación “reflexiva” realizado provocó nuevas reflexiones al nivel de los actores de las dos comunidades educativas pero también al nivel de los investigadores. En la construcción de relatos aparecen nuevas formas de ver y entender que generan una nueva conciencia y abren nuevas posibilidades de acción, pero muchas veces sin posibilidad todavía de poder concretarlas en la práctica.

Nuestro propósito era identificar los elementos que se relacionan a la calidad educativa en dos contextos diferentes, observamos que existen diferentes estrategias que podemos agrupar en dos polos, uno “técnico-pedagógico” basado en propuestas elaboradas por expertos a partir de los nuevos conocimientos científicos o los resultados de las pruebas de medición del rendimiento de las escuelas, estos diseños se bajan en terreno con el apoyo de recursos educativos, etc. Esta estrategia pone énfasis en la definición y cumplimiento de criterios o estándar de calidad al nivel nacional e internacional.

El otro polo “reflexivo-constructivista” se centra en el desarrollo de la capacidad reflexiva de los actores educadores para potenciar sus posibilidades de crear propuestas educativas basadas en historias y producciones individuales y colectivas, con el deseo que cada uno redescubra el sentido de la educación. Esta segunda propuesta define la posibilidad de construir criterios o estándar pertinente a cada contexto. Una buena política educativa debería articular estas dos ideas.

Eso implica una nueva forma de relacionarse con las políticas educativas sin esperar que todas las directrices vengan de arriba y aceptar el desafío de definir las, sobre la base de un marco institucional, en forma colectiva en cada comunidad educativa. Para eso necesitamos crear espacios de reflexión, de investigación, de producción de conocimientos y propuestas. Esta forma de trabajar no es sólo una nueva forma de ges-

tión, sino que es también una metodología de enseñanza-aprendizaje donde el acceso al conocimiento se basa en el deseo de investigar, experimentar y en el desarrollo del pensamiento crítico.

Para cerrar esta reflexión queremos proponer algunas pistas para mejorar la calidad educativa.

1. *La educación no es solo transmisión de conocimientos*, es también un proyecto de socialización que debe dar a los niños/as las herramientas necesarias para construir su identidad y actuar de acuerdo a los desafíos y potencialidades de su contexto. Para desarrollar esta propuesta, el docente debe ser capaz de analizar este contexto y construir las estrategias pertinentes a cada alumno.
2. *Potenciar los espacios de reflexión sobre las prácticas* como los talleres basados en una metodología de formación acción y los círculos de aprendizaje. Para ser operativos estos talleres o círculos deben contar con la coordinación de una persona capaz de guiar esta reflexividad, sino el espacio corre el riesgo de transformarse en un momento de catarsis.
3. *Construir una nueva mirada sobre el sujeto del aprendizaje*: Potenciar los espacios para la creación colectiva de una nueva forma de enseñar aprendiendo, implica construir una nueva mirada sobre la niñez y la adolescencia en la escuela. Es decir, a medida que se establece una gestión educativa y una práctica educativa concebidas desde la participación, los conflictos y diferencias se hacen más visibles porque son parte de la naturaleza de los procesos participativos. Estos “choques” en el espacio escuela implica para las personas adultas todo un quiebre en creencias de modos, y crianzas aún con prácticas autoritarias y sexistas. Es un inicio de innovación donde, sosteniendo espacios de reflexividad, se hace posible el cambio de las propuestas educativas existentes.
4. *Un nuevo papel para los niveles intermedios*: (supervisión). Estas propuestas obligan a revisar los organigramas de los Ministerios de Educación, todavía muy verticalistas, en una sociedad con una información cada vez más horizontal y conectada en red. Los niveles intermedios deben actuar como nexos, escuchando y entendiendo la sensibilidad y el trabajo del docente, y articulándolo con las propuestas institucionales. Así también, es inminente *la responsabilidad de la gestión educativa a niveles más departamentales y nacionales*, tanto para el sostenimiento de los espacios de aprendizajes colectivos entre pares docentes, como en las iniciativas de profundización de las innovaciones pedagógicas en las escuelas rurales.
5. Estas nuevas formas de enseñar y de organizar la educación implican una gran inversión en *una política de formación permanente del docente*, en busca de su identidad educadora y de la apropiación al contexto en el cual ejerce. Eso implica superar las propuestas de formación centradas en las didácticas disciplinarias para enfrentar el vacío teórico y el “quehacer” del docente frente a la diversidad y complejidad, este quehacer no se resuelve sólo con técnicas y recursos didácticos. Se ha llegado a un punto en que las capacitaciones pensadas y recreadas

únicamente desde los conocimientos instrumentales o las ciencias específicas ya no son suficientes. Una propuesta que no se centra en la figura docente como persona desde sus colectividades conjugadas con propuestas pedagógicas de reflexividad buscando fortalecer la autonomía pedagógica, es reincidir en la instrumentalización de la formación dejando a los contextos educativos al margen de la vida escolar. Sería construir una política educativa con limitantes urgentes para lograr aprendizajes de calidad, entendidos estos no sólo como el mero desarrollo de las habilidades de la persona, sino incluyendo la función política y social de la educación. Entendido esto como el ir transformando la visión de escuela desde una colectividad específica como la estudiada en este trabajo. Es necesario también diseñar una *propuesta similar de formación para los técnicos pedagógicos*.

6. La construcción de una verdadera *política educativa intercultural* sigue siendo una tarea pendiente al nivel de la educación paraguaya, si bien hubieron avance con la implementación del programa Escuela Viva 1 con la organización de equipos técnicos por contexto rural y urbano y la creación de la Dirección General De Educación Escolar Indígena. Este trabajo por contexto no logro institucionalizarse y la tendencia es volver a una propuesta unificada para las escuelas rurales y urbanas. Esta investigación centrada en la calidad educativa demostró la importancia de la relación calidad – contextos educativos y del fortalecimiento de la capacidad de los docentes para entender y construir esta interacción con el contexto.

## 9. Bibliografía

- ADORNO T. (1998). "Educación para la emancipación", Ediciones Morata, Madrid.
- AGUILAR MORÍNIGO, M. (2005). "Políticas y Estrategias para la Prevención del Fracaso Escolar. Informe Nacional del Paraguay". Ministerio de Educación y Cultura (MEC)/ Organización de los Estados Americanos (OEA)/ Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD), Asunción.
- ALBORNOZ M. (2008), *Ciencias Sociales con orientación en Currículo y Prácticas Escolares*, FLACSO, Buenos Aires.
- ÁVILA SÁNCHEZ H. (2005). "Lo urbano-rural: nuevas expresiones territoriales?", Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- BEEBY C.E. (1969). "Qualitative aspects of educational planning", I.I.E.P. UNESCO, Paris.
- BONAMI M. (1999). "Pueden las políticas escolares modificar las prácticas pedagógicas? Una mirada desde el análisis organizacional". En: *Políticas de descentralización y gestión de la educación*, Seminario internacional 2-3 de Noviembre, Santiago.
- BONAMI M. y GARANT M. (1996). *Systèmes scolaires et pilotage de l'innovation: émergente et implantation du changement*, DeBoeck Université, Bruxelles.
- BOQUE J.M. (1996). "Le projet d'établissement un outil indispensable à l'excellence scolaire: quelques principes méthodologiques et théoriques pour sa construction", *Non-Marchand*, 4, 145-160.
- CADOGAN L. (1992). *Ayvú Rapyta. Textos míticos de los Mbya-Guaraní del Guaira*, CEPAG, Asunción.
- CASASSUS J. (1999). "Lenguaje, Poder y Calidad de la Educación", *Boletín UNESCO*, 50.
- CARNEGIE COMMISSION on Higher Education (1968). *Quality and equality: New levels of federal responsibility for higher education*, McGraw-Hill, New York.
- CARR W. (1993). *Calidad de la enseñanza*, Diada Editora, Sevilla.
- CIDE (2007). *Informe final de Evaluación de resultados del Programa Escuela Viva*, MEC/ BID, Asunción.
- CODEHUPY (1997). *Informe Derechos Humanos en Paraguay*, Coordinadora Derechos Humanos del Paraguay, Asunción.
- DEGREGORI C. (2004). "Lengua y Dominación", *Educación y mundo andino*, Año 1, N° 2, Abril.
- DE HORACK C. (1994). *La educación escolar. Apuntes para una historia*, Fundación en Alianza, Paraguay.
- DELICH F. (2007). *Sociedades invisibles. La cultura de la ingobernabilidad en América Latina*, GEDISA, Barcelona.

DEMELENNE D. (2009). "Análisis del proceso de Reforma Educativa en Paraguay" in CABALLERO Javier, *Realidad Social del Paraguay II*, CEADUC, Asunción.

----- (2006). "Contexto sociocultural de la educación inicial en Paraguay" in Modelos conceptuales y metodológicos en la evaluación de la calidad de la educación preescolar. Aportes del simposio latinoamericano de la calidad de la educación preescolar. MEC, Asunción.

----- (2005). "Estudio sobre la educación para la población rural en Paraguay". Proyecto FAO – UNESCO – DGCS ITALIA – CIDE – REDUC.

----- (Coord.) (2004). *Historias de Desarrollo en un Paraguay diverso*, UCA/PNUD, Asunción.

----- (2003). "Demanda potencial de educación inicial y preescolar. Expectativas y necesidades de actores de 15 comunidades del Paraguay", *Informe MEC*, Asunción.

----- (Coord.) (2001). "Educación para todos. Evaluación Año 2000", *Revista Paraguaya de Sociología*, N111-112, pp. 109-284.

ESTADÍSTICA Y CENSOS Dirección General (2008). *Encuesta Permanente de Hogares. Paraguay*, Fernando-de-la-Mora.

----- (2002). *Encuesta Permanente de Hogares*, Fernando-de-la-Mora.

DIETRICHY W. (2009). *Atlas Lingüístico Guaraní-Románico /Sociología*, Convenio MEC-UCA/Horalambos, Asunción.

DUPRIEZ V. ; CORNET J. (2005). *La rénovation de l'école primaire, comprendre les enjeux du changement pédagogique*, De Boeck, Bruxelles.

ELÍAS R. (2006). *Informe de evaluación de la calidad del preescolar*, PEMEI/MEC, Asunción.

ENEIDA O. y CAMPOS R. (1993). *Políticas educativas y trabajo docente*. ISBN: 978-987-538-181-0

FELDERBER M., ANDRADE D. (2007). *Políticas Educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones. ¿Nuevos sujetos?*, Novedades Educativas Editorial, Buenos Aires.

GUTTANDIN F.; GONZÁLEZ ALSINA C. (1999). "Investigación sobre Prácticas Educativas en el Aula", Informe MEC, Asunción.

FULLAN M.G. (1992). *Successful scholl improvement*, Open University Press, Buckingham.

GIDDENS A. (1994), *La constitution de la société*, PUF, Paris.

GERMANI Gino (1971). "Sociología de la Modernidad", *Argumentos*, Universidad de Buenos Aires.

GONZÁLEZ DE BOSIO, B. (2008). "Una Educación Paraguaya para el Siglo XXI:

Transformando al súbdito en ciudadano”, *IV Encuentro del Corredor de las Ideas del Cono Sur*, Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Asunción.

HABERMAS J.(1987). “*Conhecimento e interesse*”, Editora Guanabara, Rio de Janeiro.

LACKI P. (2005). “El fracaso de una educación rural y urbana. Que ofrece el circo antes del pan”, *Revista virtual Opción*. Ver: [www.periodicopcion.net/ediciones.htm](http://www.periodicopcion.net/ediciones.htm)

LIMA DE MOURA Ch. (2005). *Indicadores de calidad de los cursos virtuales*, Universidad Católica de Petrópolis, Petrópolis.

LUCIO R. (2009). “De los reduccionismos a la integralidad”. Ver: [www.elnuevodiario.com.ni](http://www.elnuevodiario.com.ni)

Ministerio de Educación y Cultura (2009). Plan Nacional de Educación 2024 “*Hacia el centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo*”, MEC, Asunción.

-----2007a. “Manual operativo del programa Escuela Viva II. 2008-2013”, MEC/BID, Asunción.

-----2007b. “Sistematización del programa Escuela Viva. 2000-2007”, MEC/BID, Asunción.

----- (2006). *Datos estadísticos socio educativos*, MEC, Asunción.

----- (2006). *Programa de Estudio. Educación Escolar Básica*, MEC, Asunción.

----- (1997). *Plan estratégico de la Reforma Educativa Paraguay 2020. Enfrentemos juntos el desafío*, MEC, Asunción.

----- (1991). *Proyecto experimental de educación bilingüe en el Paraguay*, MEC, Asunción.

----- (1984). “Manual del Programa para la enseñanza en plurigrado”, *Proyecto de Educación Primaria Rural*, MEC/BIRF, Asunción.

ORTEGA J.G. (1999). “Calidad de la Educación”, Universidad de Carabobo, Carabobo.

PITA FERNÁNDEZ .S y otros (2002). “Investigación Cuantitativa y Cualitativa”. Ver: [www.fisterra.com](http://www.fisterra.com)

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2004). “El futuro del Trabajo y de la calidad en la sociedad de la información: El sector de los medios de comunicación, la cultura y las industrias gráficas”, Programa de Actividades Sectoriales, Ginebra.

Organización de Estados Iberoamericanos (2007), *Evaluación del Sistema Educativo Paraguayo*, OEI, Asunción.

PERRENOUD P. (2002). *A pratica reflexiva no ofício do professor: profissionalização e razão pedagógica*, Artmed Editora, Porto Alegre.

PERRENOUD P. (2004). "Six façons éprouvées de faire échouer une réforme scolaire", in *L'école six ans après le décret missions*, Girséf, Belgique.

PNUD (2007). "Gestión pública y comunitaria para el desarrollo humano", *Cuaderno DH*, N° 2, PNUD, Asunción.

REBELLATO J.L. (2011). "La contradicción en el trabajo de campo", en *Ética y Trabajo Social*, Universidad de la República, Salto.

REIMERS F. (2000). "Educación, Desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI", *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 23.

REMY M.I. (2009). "Las Urbes, las ciudades y la población rural". *Revista digital Argumentos*, Edición N°3, Universidad de Buenos Aires.

RIQUELME Q. (2003). *Los sin tierra en Paraguay*, CLACSO, Buenos Aires. En:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/riquelme/cap5.rtf>

RODRIGUEZ M. (2003). "La Calidad de la Educación. Un problema actual", Doc. de Trabajo, CLACSO, Bs.As. En: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cips/20120824014613/rodri-1.pdf>

BOIX R. (2003). "Escuela Rural y Territorio. Entre la desruralización y la cultura local", *Revista Digital eRural. Educación, cultura y desarrollo rural*, Año 1, N°1. Ver: <Http://educación.upa.cl/revistaerural.htm>

SAGASTIZABAL M.A. (Coord.)(2006). *Aprender y enseñar en contextos complejos. Multiculturalidad, diversidad y fragmentación*, Novedades Educativas Editorial, Buenos Aires.

TANI R. (2004). "La práctica pedagógica crítica de José Luis Rebellato". *Revista Crítica del Presente*, N°23. Ver: [www.nodulo.org](http://www.nodulo.org)

TARDIF M.(2002). *Saberes docentes e formação profissional*, RJ Vozes, Petrópolis.

TORRES R.M. (2005). *12 Tesis para el Cambio Educativo*, Movimiento Internacional de Educación Popular y Promoción Social FE Y ALEGRÍA, Caracas.

UNESCO (2007a). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*, UNESCO, Santiago.

UNESCO (2007b). "Situación Educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la Educación de Calidad para Todos", *Informe Regional de Revisión y Evaluación del Progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos*, Proyecto Regional de Educación EPT/PRELAC, Santiago.

VALERA, S y Pol. E (1994). "El concepto de Identidad Social urbana: Una aproximación entre la Psicología Social y la Psicología Ambiental", *Anuario de Psicología*, 62(3), pp. 5-24.

VAN CAMPENHOUDT L., CHAUMONT J.M., FRANSSSEN A., (2005). *La méthode d'analyse en groupe*, Dunod, Paris.

# LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA Y SU FINANCIAMIENTO. ACERCA DE LA DISTRIBUCIÓN SOCIOESPACIAL DEL FONACIDE

*Luis Ortiz  
Kevin Goetz  
Luz Giménez*

## 1. Introducción

La infraestructura educativa adolece, a nivel nacional, de diferentes necesidades de adecuación, sean estos de construcción, refacción, mantenimiento o equipamiento. La estimación del número de establecimientos educativos que requieren adaptarse a los desafíos de un sistema educativo eficiente y equitativo supone un ejercicio de análisis minucioso que dé cuenta de la variedad de unidades de infraestructura educativa vigentes así como de la complejidad de un eventual plan de habilitación y acondicionamiento por parte del Estado, basado en los procesos actuales de innovación del proceso educativo a escala local y global.

En este sentido, los diferentes tipos de intervención que se requieren no se dan en los mismos espacios sino que varían conforme a los requerimientos específicos, pero también según los cambios sociodemográficos y económicos que experimenta la sociedad paraguaya y que condiciona la demanda y acceso de la población al sistema educativo.

La proyección de adecuación de la infraestructura educativa elaborada en este análisis, tiene un alcance nacional desglosado por departamentos y municipios donde operan los establecimientos de gestión oficial, a los que una inversión pública debería orientarse.

Por otra parte, el método de contabilización de unidades de infraestructura asociada a la estimación de los recursos de inversión, cumple la función de regir los actuales criterios de asignación de fondos para la infraestructura educativa, sobre todo de aquellos provenientes de la compensación por la cesión de la energía en emprendimientos hidroeléctricos.

Una reformulación de dichos criterios abriría el camino a una distribución de los fondos públicos según principios de eficiencia económica y equidad socioespacial, considerando una determinación de las necesidades a las que se dirige el servicio de modo que la política pública pueda constituir un esquema eficaz de respuesta (Burró, 2006: 130).

## 2. Características del FONACIDE en el financiamiento de la infraestructura

Según la Ley 4758/2012, que implementa el Fondo Nacional de Inversión y Desarrollo (FONACIDE), una parte de los fondos previstos para su asignación corresponde a infraestructura educativa pública.

El artículo 3° de la Ley, en el inciso c) establece que un 25% del Fondo será destinado a Gobernaciones y Municipios; y por el artículo 4° se establece que un 50% de dichos recursos debe destinarse a infraestructura del sistema educativo público.

Por otra parte, el artículo 12° en su punto 1, inciso c) establece que hasta un 15% del monto correspondiente al fondo para la Excelencia educativa, del 30% del Fondo, debe destinarse a “programas de mejoramiento de la oferta educativa, en escuelas, colegios e Institutos de formación docente del sector oficial, a través de la implementación de proyectos de infraestructura y equipamiento adecuado, que contemple la ampliación o mejoramiento de espacios educativos en uso y la construcción de nuevos espacios educativos como comedores escolares en los predios de las instituciones educativas, el equipamiento, mobiliario escolar y la dotación de materiales educativos”.

USD Conforme Arts. 3 y 4, Ley 4758/2012	63.000.000
USD Conforme Art. 12, punto 1, inciso C Ley 4758/12	16.200.000
Presupuesto anual de FONACIDE para infraestructura educativa	79.200.000

El decreto del Poder Ejecutivo N° 9966/2012 que reglamenta la Ley 4758/2012 establece en su artículo N° 12 que para la asignación de los fondos conforme al artículo 4°, el criterio será el de transferencias de royalties estipulado en la Ley N° 3984/2010<sup>1</sup>. Según dicho criterio, del 100% de lo previsto en el artículo 4° de la Ley 4758/2012, un 10% se destinará a Gobiernos departamentales Afectados por la Represa Hidroeléctrica de Itaipú, un 10% a los Gobiernos departamentales No afectados, un 30% a Gobiernos municipales Afectados y un 50% a Gobiernos municipales No afectados.

Por otra parte, por el artículo 13° del Decreto N° 9966/2012 se establece que: a) Por lo menos cincuenta por ciento (50%) serán destinados a Proyectos de Infraestructura en Educación, b) El treinta por ciento (30%) a Proyectos de Almuerzo escolar y, c) Los saldos remanentes a Proyectos de Inversión pública y de Desarrollo.

Se colige que el criterio de asignación de los fondos del FONACIDE no es eficiente ni equitativo respecto de los requerimientos reales que tiene el sistema educativo nacional en materia de infraestructura. La inversión en la adecuación de las instalaciones educativas, no efectúa la intervención según tres criterios cruciales de priorización: i. la construcción y refacción de la infraestructura, ii. el mantenimiento de la infraestructura y iii. el equipamiento de la infraestructura.

El diagnóstico que esbozaremos a continuación se orienta en función de los referidos criterios y fue elaborado con base a información actualizada al año 2012 sobre el estado de la infraestructura educativa en Paraguay. Del cálculo estadístico con los datos se obtiene una estimación robusta de los recursos financieros necesarios para

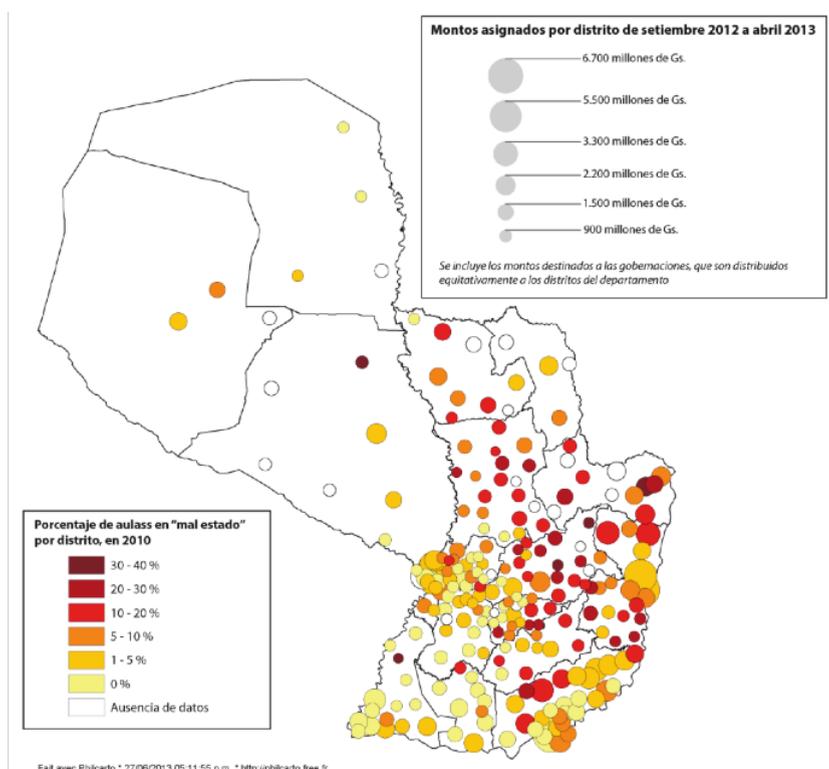
<sup>1</sup> Ley N° 3984/2010, "Participación de Recursos en concepto de Royalties. Compensaciones para los Gobiernos departamentales y municipales".

la adecuación y la puesta en óptimas condiciones de la integralidad de la infraestructura educativa del país.

### 3. La infraestructura educativa desde la información de microplanificación

En un primer momento, el diagnóstico se concentra en detectar los desequilibrios regionales marcados en la calidad de la infraestructura educativa. El mapa del gráfico 1 muestra, a través de círculos proporcionales, la distribución de los recursos del FONACIDE para infraestructura educativa. Los distritos con círculos de mayor tamaño reciben mayores recursos de dicha fuente de financiamiento. Por su parte, el color de los círculos indica la distribución de las aulas en mal estado en cada distrito. El mapa permite evidenciar un notable desequilibrio espacial en la calidad de la infraestructura educativa.

**Gráfico 1:** Mapa de distribución de recursos del FONACIDE para infraestructura educativa en función de la calidad de las aulas.



Fuente: Elaboración propia con base en información de la DGPE/MEC.

Como se puede observar, la zona históricamente poblada del país, constituida *grosso modo* por los departamentos de Central, Paraguari, Misiones, Cordillera, Guairá e Itapúa (particularmente su zona oeste) presenta una menor proporción de aulas en mal estado. Por su parte, las zonas de ocupación reciente del este y norte de la región oriental (materializadas por los departamentos de Alto Paraná, Caaguazú y San Pedro), cuentan con una elevada proporción de aulas en mal estado. Llamativamente, los mismos desequilibrios espaciales aparecen cuando se trata de representar cartográficamente indicadores de otra naturaleza, como los de desempeño del sistema educativo (tasa de retención, tasa bruta de escolarización, tasa de repitencia, sobreedad, etc.). Se dibujan las mismas tendencias: la región sur-oeste de la región oriental con mejores resultados que el este y el norte.

El mapa analítico pone de manifiesto que la modalidad de distribución de los recursos del FONACIDE conduce a una inminente agravación de los desequilibrios regionales observados en términos de la calidad de la infraestructura. En efecto, numerosos son los distritos que cuentan con menos de 10% de su infraestructura (aulas) en mal estado, sobre todo de los departamentos de Paraguari, Cordillera, Central, Alto Paraná, Misiones, Ñeembucú y Amambay, que, sin embargo, perciben mayor proporción de recursos que otros distritos donde más del 20% o incluso el 30 % de las aulas se hallan en mal estado, tales como en los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Canindeyú y Guairá. Definitivamente, la actual distribución de los recursos apunta al fortalecimiento de graves desigualdades socio-espaciales.

Desde un análisis distrital, entre aquellos con mayor necesidad de infraestructura se hallan Asunción, Curuguaty, Coronel Oviedo, Ciudad del Este, Caaguazú, Luque y Concepción. Si bien, la mayoría de éstas son ciudades cabeceras, perteneciendo a departamentos con gran peso económico, se destacan los distritos de Curuguaty y Concepción como ciudades que van tomando impulso, desarrollo y por supuesto, generan mayores demandas educativas.

Por otra parte, al análisis del cruce de la calidad de las aulas y de los recursos distribuidos, es menester sumar otro elemento fundamental de observación: la magnitud y distribución de la matriculación en la educación pública<sup>2</sup>. Al no contar con datos socio-demográficos actualizados, se recurre entonces a esta variable, que presenta indudablemente ciertas limitaciones dado que subestima la demanda potencial de la población (Morduchowicz, 2006) pero que constituye un proxy aceptable. A este respecto, Paraguay cuenta con una débil tasa bruta de escolarización en todos los niveles educativos: una parte importante de la población en edad escolar no accede al servicio educativo.

El mapa del gráfico 2 muestra la distribución de la matriculación en los niveles de la educación escolar básica (EEB) y la educación media (EM), por distrito, en 2012. Se observa claramente que los departamentos del interior geográfico de la región oriental (San Pedro, Caaguazú, Caazapá, oeste de Canindeyú e incluso Guairá) concentran

---

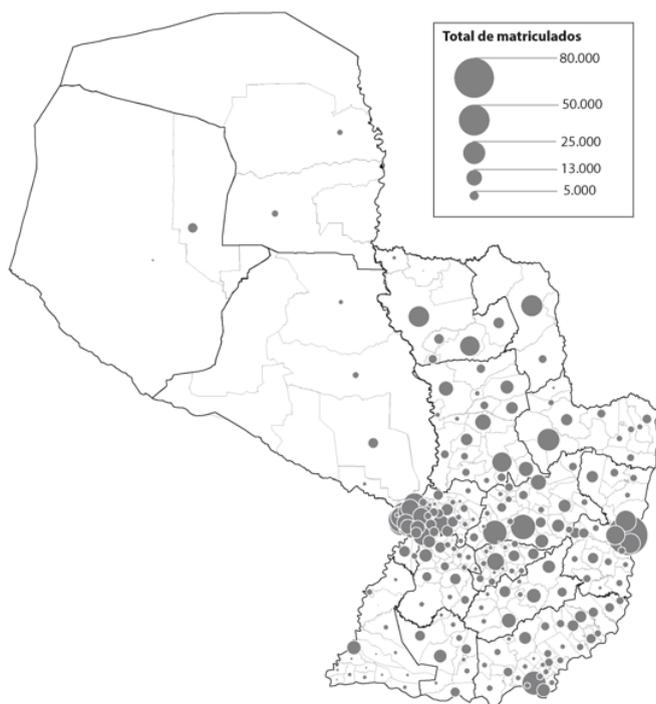
2 Se consideran también los matriculados de la educación pública subvencionada.

una cantidad importante de matriculados en las entidades educativas. Sobre esta base, se configura una región que adquiere la forma de una diagonal vertical al centro de la región oriental.

Mientras tanto, si excluimos las zonas metropolitanas de Asunción, Ciudad del Este y Encarnación, los “espacios periféricos” de la región oriental cuentan con una densidad menor de matriculación. Paradójicamente, estos son los distritos que perciben la mayor cantidad de recursos del FONACIDE para infraestructura educativa. Es particularmente notorio el caso de los departamentos de Misiones y Ñeembucú, así como el este del departamento de Itapúa.

El análisis cruzado de ambos mapas permite dar cuenta de los desequilibrios en dos escalas. La presencia de círculos grandes y claros en el mapa de la página 3 indica que numerosos distritos perciben mayor cantidad de recursos a pesar de contar con menor proporción de matriculados por atender y menos aulas en mal estado por intervenir. Se puede citar a los que conforman los departamentos de Ñeembucú, Misiones, Amambay y Paraguari este, Cordillera este así como Itapúa oeste. Por otro lado, se asume que el Chaco paraguayo constituye un caso específico donde la baja densidad poblacional y la ausencia relativa de servicios públicos exigen una intervención específica.

**Gráfico 2:** Mapa de matriculación en entidades educativas del sector público y privado subvencionado.



Fuente: Elaboración propia con base en información de la DGPE/MEC.

Indudablemente, los factores que explican los desequilibrios regionales en la calidad de la infraestructura educativa son numerosos y complejos, pero uno se impone de manera evidente. Se trata de la dificultad que experimentó el Estado a lo largo de varias décadas en adaptar su “dispositivo educativo” a la demanda de la población. El crecimiento acelerado de esta última ha constituido, por sí solo, un obstáculo mayor: la población del país se ha duplicado en los treinta años que siguieron a inicios de la década de 1980, pasando de unos 3.000.000 de habitantes en 1982 a unos 6.300.000 habitantes en 2012 (DGEEC, 2000).

Como si fuera poco, los movimientos de población y los procesos de ocupación efectiva del territorio nacional exigieron una capacidad de reacción por parte de los poderes públicos, que debían encargarse de adaptar la infraestructura educativa a una demanda creciente. En este proceso particular, la perspectiva se hacía más delicada pues se trataba de actuar en territorios recientemente ocupados, alejados de la capital y a menudo sub-equipados en infraestructura de comunicación.

El dispositivo educativo que se dispone en la actualidad es el resultado de respuestas y decisiones que han tomado los poderes públicos ante procesos territoriales que hoy pierden vigencia y que se ven completamente trascendidos. Hasta la década de 2000, ciertos condicionantes específicos pudieron justificar un despliegue masivo de la infraestructura educativa en el interior del país, en especial de las instituciones de la educación escolar básica:

- La predominancia absoluta de la población rural y el consiguiente modelo de dispersión en la ocupación del espacio;
- Las altas tasas de natalidad y la incidencia de la base en la pirámide de edad (predominancia de la infancia en la estructura etaria de la población).

En el marco de instalaciones masivas de nuevos establecimientos educativos, numerosos no contaron con estándares mínimos de equipamiento y calidad edilicia.

En la actualidad, el Paraguay sigue avanzando en su proceso de transición demográfica: la base de la pirámide de edad se va estrechando y disminuye año tras año la magnitud de matriculados en la educación escolar básica. Por otro lado, en Paraguay, el proceso de ocupación del espacio nacional ya no es igual de dinámico que en las décadas pasadas.

Todo indica que los espacios de ocupación más reciente (este y norte de la región oriental) asisten actualmente a una nueva fase de consolidación económica y social. Si bien aumentan los flujos migratorios hacia las ciudades y se acelera la disminución de la población “rural”, estas tendencias no contradicen el proceso de afirmación de la ocupación territorial. En el interior del país, se hacen sentir nuevas formas de ocupar y utilizar, de transformar y de vivir los territorios, lo que conduce a la conformación de una nueva estructura espacial (Vazquez, 2006). El proceso de consolidación está en marcha y la emergencia de centros urbanos es un signo evidente de esta “maduración” en la re-territorialización. En el marco de las constantes transformaciones, los

**Cuadro N° 1:** Requerimientos de adecuación por unidades de infraestructura. Ejemplo: departamento de Concepción.

Departamento	Distrito	Nro. de locales	Matricula	Aluias (maiestado)	Sanitarios (maiestado)	Tipode intervencion	Unidadde Infraestructura							
							Aula	Biblioteca	Oficina	Salón	ServicioSanitario	Comedor	Otro	
Concepción	Azotey	#N/A	515	3	3	Construcción	5	0	0	0	0	4	0	0
						Refacción	4	0	0	0	0	0	0	0
						Mantenimiento Equipamiento	5	4	8	4	4	4	4	4
	Belén	26	4.040	19	5	Construcción	7	0	1	1	1	1	0	0
						Refacción	16	1	1	0	7	7	0	0
						Mantenimiento Equipamiento	175	26	52	26	79	52	26	26
	Concepción	144	27.750	52	20	Construcción	82	3	14	18	69	0	0	3
						Refacción	76	7	7	0	52	0	1	1
						Mantenimiento Equipamiento	998	144	288	144	519	144	144	144
	Heraqueta	149	19.420	127	62	Construcción	58	13	19	12	16	0	0	2
						Refacción	78	0	1	0	40	1	2	149
						Mantenimiento Equipamiento	816	149	298	149	355	149	149	149
Loreto	38	5.378	21	9	Construcción	34	8	9	7	15	0	0	0	
					Refacción	86	2	4	0	7	7	0	0	
					Mantenimiento Equipamiento	254	38	76	38	92	38	38	38	
San Lázaro	6	2.882	1	3	Construcción	4	0	0	0	0	0	0	0	
					Refacción	0	0	0	0	2	2	0	0	
					Mantenimiento Equipamiento	45	6	12	6	14	12	6	6	
Sg. J. Félix López	4	547	4	2	Construcción	3	0	1	0	2	0	0	0	
					Refacción	8	0	0	0	0	0	0	0	
					Mantenimiento Equipamiento	49	4	8	4	24	4	4	4	
YbyYau	51	6.337	34	22	Construcción	4	0	0	0	0	0	0	0	
					Refacción	7	0	0	0	0	0	0	0	
					Mantenimiento Equipamiento	243	51	102	51	101	51	51	51	
San Carlos	3	180	0	1	Construcción	0	0	0	0	0	0	0	0	
					Refacción	0	0	0	0	0	0	0	0	
					Mantenimiento Equipamiento	11	3	6	3	3	3	3	3	

**Fuente:** Elaboración propia con información de microplanificación DGPE/MEC, 2012.

poderes públicos se ven obligados a “correr detrás” de los procesos territoriales y sus dinámicas, adaptando la oferta de servicios públicos -en este caso de educación-, sin apuntalar la orientación de esos procesos.

## **4. La identificación de requerimientos y la distribución de recursos**

### **4.1. Identificación de requerimientos, tipos de intervención y estimación de costos.**

La previsión de los recursos financieros a escala distrital y alcance nacional, para la adecuación de la infraestructura según el diagnóstico, requiere un análisis que considere diferentes variables, tanto de la situación de la *infraestructura* como de los *costos de intervención* para su adecuación.

Un primer paso para el análisis de los criterios de asignación constituye el diagnóstico de los requerimientos actuales de la infraestructura educativa. Para ello se recurre a cuatro fuentes de información elementales: 1) base de datos de microplanificación de la Dirección Gral. de Planificación Educativa del MEC, 2) base de datos de cobertura y eficiencia del sistema educativo, también de dicha dependencia del MEC, 3) listado de precios de referencia para construcción de tipos aulas y de servicios sanitarios, de la Dirección General de Infraestructura educativa del MEC y, 4), datos censales y proyecciones de población de la DGEEC.

La base de datos de microplanificación cuenta con información discriminada por departamento, distrito, local y entidad. La misma se elabora con base en una estimación subjetiva de las autoridades institucionales de los establecimientos educativos, con la validación de la supervisión zonal del MEC. Los datos relevados en dicha fuente se establecen como sigue:

- a. Requerimientos de construcción de “espacios”. Se considera “espacio” a las categorías i. Aula, ii. Salón, iii. Oficina, iv. Biblioteca y v. Cocina-comedor, priorizadas a los efectos de la asignación de fondos.
- b. Requerimientos de construcción de servicios sanitarios “sexados”, es decir, instalaciones de dos ambientes para varones y mujeres respectivamente.
- c. Requerimientos de refacción (reparación) de “espacios”. Se refiere a las categorías que se precisan reformar parcial o completamente.
- d. Requerimientos de refacción de servicios sanitarios, Consiste en la conversión de servicios de un solo ambiente a servicios “sexados”.

Tanto la información de *matrícula*, que es obtenida de la base de datos de cobertura y eficiencia, como los datos de proyecciones demográficas, que muestran los grupos de población en estos diferentes niveles y su tendencia (creciente o decreciente); consideran la pertinencia o no de la construcción de nuevos espacios para la infraestructura educativa.

**Cuadro Nº 2: Costos medios de construcción de espacios y sanitarios, según departamentos.**

Dpto.	Tipo de Intervención	Aula 1	Aula 2	Salón 1	Aula PE 1	Aula PE 2	Comedor	Costo medio espacio	Servicio sanitario 1	Servicio sanitario 2	Costo medio sanitario
Capital	Construcción	61.692.874	73.671.159	88.875.560	82.233.064	90.089.005	88.875.560	80.906.204	26.001.795	69.631.318	47.816.557
Central	Construcción	61.692.874	73.671.159	88.875.560	82.233.064	90.089.005	88.875.560	80.906.204	26.001.795	69.631.318	47.816.557
Concepción	Construcción	92.539.311	110.506.739	133.313.340	123.349.596	135.133.508	133.313.340	121.359.306	39.002.693	104.446.977	71.724.835
San Pedro	Construcción	80.200.736	95.772.507	115.538.228	106.902.983	117.115.707	115.538.228	105.178.065	33.802.334	90.520.713	62.161.523
Cordillera	Construcción	67.862.161	81.038.275	97.763.116	90.456.370	99.097.906	97.763.116	88.996.824	28.601.975	76.594.450	52.598.212
Guairá	Construcción	80.200.736	95.772.507	115.538.228	106.902.983	117.115.707	115.538.228	105.178.065	33.802.334	90.520.713	62.161.523
Caaguazú	Construcción	80.200.736	95.772.507	115.538.228	106.902.983	117.115.707	115.538.228	105.178.065	33.802.334	90.520.713	62.161.523
Caazapá	Construcción	86.370.024	103.139.623	124.425.784	115.126.290	126.124.607	124.425.784	113.268.685	36.402.513	97.483.845	66.943.179
Itapúa	Construcción	61.692.874	73.671.159	88.875.560	82.233.064	90.089.005	88.875.560	80.906.204	26.001.795	69.631.318	47.816.557
Misiones	Construcción	80.200.736	95.772.507	115.538.228	106.902.983	117.115.707	115.538.228	105.178.065	33.802.334	90.520.713	62.161.523
Paraguari	Construcción	67.862.161	81.038.275	97.763.116	90.456.370	99.097.906	97.763.116	88.996.824	28.601.975	76.594.450	52.598.212
Alto Paraná	Construcción	61.692.874	73.671.159	88.875.560	82.233.064	90.089.005	88.875.560	80.906.204	26.001.795	69.631.318	47.816.557
Ñeembucú	Construcción	86.370.024	103.139.623	124.425.784	115.126.290	126.124.607	124.425.784	113.268.685	36.402.513	97.483.845	66.943.179
Amambay	Construcción	92.539.311	110.506.739	133.313.340	123.349.596	135.133.508	133.313.340	121.359.306	39.002.693	104.446.977	71.724.835
Canindeyú	Construcción	74.031.449	88.405.391	106.650.672	98.679.677	108.106.806	106.650.672	97.087.444	31.202.154	83.557.582	57.379.868
Presidente Hayes	Construcción	86.370.024	103.139.623	124.425.784	115.126.290	126.124.607	124.425.784	113.268.685	36.402.513	97.483.845	66.943.179
Boquerón	Construcción	92.539.311	110.506.739	133.313.340	123.349.596	135.133.508	133.313.340	121.359.306	39.002.693	104.446.977	71.724.835
Alto Paraguay	Construcción	104.877.886	125.240.970	151.088.452	139.796.209	153.151.309	151.088.452	137.540.546	44.203.052	118.373.241	81.288.146

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Infraestructura del MEC

Cuadro N° 3: Monto de asignación por unidad de infraestructura, en guaraníes. Ejemplo: departamento de Concepción.

Departamento	Distrito	Nro. de locales	Matricula	Aulas (mal estado)	Sanitarios (mal estado)	Tipo de Intervención	Aulas (Gs.)	Biblioteca (Gs.)	Oficina (Gs.)	Salón (Gs.)	Servicio Sanitario (Gs.)	Comedor (Gs.)	Otro (Gs.)	Monto Total de Asignación por Tipo de Intervención	
Azoté y	4	515	3	3	3	Construcción	606.796.528	0	0	0	286.899.339	0	0	893.695.867	
						Refacción	291.262.333	0	0	0	0	0	0	291.262.333	
						Mantenimiento	182.038.958	145.631.167	291.262.333	145.631.167	86.069.802	145.631.167	145.631.167	1.141.895.765	
Belén	26	4.040	19	5	5	Equipamiento	60.679.653	48.543.722	97.087.444	48.543.722	0	48.543.722	0	351.941.986	
						Construcción	849.515.139	0	121.359.306	121.359.306	71.724.835	0	0	1.163.958.584	
						Refacción	1.165.049.333	72.815.583	72.815.583	0	301.244.306	0	0	1.611.924.805	
Concepción	144	27.750	52	20	20	Mantenimiento	6.371.363.539	946.602.583	1.893.205.166	946.602.583	1.689.119.858	946.602.583	946.602.583	13.740.098.895	
						Equipamiento	2.123.787.846	315.534.194	631.068.389	315.534.194	0	315.534.194	0	0	4.016.993.012
						Construcción	9.951.463.051	364.077.917	1.699.030.277	2.184.467.499	4.949.013.598	0	364.077.917	0	19.512.130.258
Horqueta	149	19.420	127	62	62	Refacción	5.533.984.331	509.709.083	509.709.083	0	2.237.14.844	0	72.815.583	8.864.032.925	
						Mantenimiento	36.334.976.067	5.242.721.998	10.485.443.995	5.242.721.998	11.156.798.045	5.242.721.998	5.242.721.998	78.948.106.098	
						Equipamiento	12.111.658.689	1.747.573.999	3.995.147.998	1.747.573.999	1.747.573.999	0	1.747.573.999	22.597.102.484	
Loreto	38	5.378	21	9	9	Construcción	4.126.216.387	970.874.444	1.092.233.750	849.515.139	1.075.872.521	0	0	8.114.712.240	
						Refacción	6.262.140.164	145.631.167	291.262.333	0	301.244.306	0	0	7.000.277.970	
						Mantenimiento	9.247.579.079	1.383.496.083	2.746.992.165	1.383.496.083	1.979.605.439	1.383.496.083	1.383.496.083	19.528.161.014	
San Lázaro	6	2.882	1	3	3	Equipamiento	3.082.526.340	461.165.361	922.330.722	461.165.361	0	461.165.361	461.165.361	5.849.518.525	
						Construcción	485.637.222	0	0	0	0	0	0	485.637.222	
						Refacción	1.638.350.624	218.446.750	436.893.500	218.446.750	301.244.306	218.446.750	218.446.750	3.250.275.430	
Sr. J. Félix López	4	547	4	2	2	Equipamiento	546.116.875	72.815.583	345.631.167	72.815.583	0	72.815.583	72.815.583	983.010.375	
						Construcción	364.077.917	0	121.359.306	0	143.449.670	0	0	628.886.892	
						Refacción	582.524.666	0	0	0	0	0	0	582.524.666	
Yby Yái	51	6.327	34	22	22	Mantenimiento	1.783.981.791	145.631.167	291.262.333	145.631.167	516.418.810	145.631.167	145.631.167	3.174.187.601	
						Equipamiento	594.660.597	48.543.722	97.087.444	48.543.722	0	48.543.722	48,543,722	885.922.930	
						Construcción	485.437.222	0	0	0	0	0	0	485.437.222	
San Carlos	3	180	0	1	1	Refacción	509.709.083	0	0	0	0	0	0	509.709.083	
						Mantenimiento	8.847.993.371	1.856.797.374	3.713.594.248	1.856.797.374	2.162.303.768	1.856.797.374	1.856.797.374	22.150.381.384	
						Equipamiento	2.949.031.124	618.932.458	1.237.864.916	618.932.458	0	618.932.458	618.932.458	6.662.625.872	
						Construcción	0	0	0	0	0	0	0	0	
						Mantenimiento	400.485.708	109.223.375	218.446.750	109.223.375	64.552.351	109.223.375	109.223.375	1.120.378.309	
						Equipamiento	133.495.236	36.407.792	72.815.583	36.407.792	0	36.407.792	36,407,792	351.941.986	

Fuente: Elaboración propia con información de microplanificación DGPE/MEC, 2012.

La propuesta de asignación y distribución de los recursos deberá distinguir las siguientes dimensiones:

- Identificación de tipos de intervención* (construcción, refacción, mantenimiento y equipamiento) por unidades de infraestructura (aula, biblioteca, oficina, salón, servicio sanitario, cocina-comedor y “otros”) por departamento y distrito, atendiendo la no duplicación de entidades educativas por local.
- Estimación de costos de intervención por unidades de infraestructura.* Estos costos medios se ponderan según las regiones del país, tomando en cuenta que los mismos se incrementan para aquellas regiones alejadas de las principales áreas metropolitanas donde se disponen de los proveedores de insumos de construcción.

Tanto para Asunción y el departamento Central, así como Alto Paraná e Itapúa, es del 0%; mientras que el porcentaje correspondiente a los departamentos de Cordillera y Paraguarí es del 10%; Canindeyú es del 20%; San Pedro, Guairá, Caaguazú y Misiones es del 30%; Caazapá, Ñeembucú y Presidente Hayes es del 40%, Concepción, Amambay y Boquerón es del 50% y Alto Paraguay es del 70%.

**Cuadro N° 4:** Monto total y anual de asignación por tipo de intervención, en dólares. Ejemplo: Concepción.

Departamento	Distrito	Construcción/Refacción		Mantenimiento/Equipamiento	
		Total (USD)	USD/año	Total (USD)	USD/año
Concepción	Azote`y	263.324	64.182	331.964	5.567
	Belén	616.863	150.353	3.946.020	66.180
	Concepción	6.305.814	1.536.965	22.565.602	378.456
	Horqueta	4.769.164	1.162.425	20.144.102	337.844
	Loreto	3.358.887	818.688	5.639.484	94.582
	San Carlos	0	0	327.182	5.487
	San Lázaro	127.002	30.955	940.730	15.777
	Sg. J. Félix López	269.203	65.615	902.247	15.132
	Yby Ya`u	221.144	53.901	6.402.891	107.385
	Total	15.931.400	3.883.084	61.200.223	1.026.412

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Departamento de Infraestructura del MEC, año 2012.

A nivel país, la construcción y la refacción de los espacios suman un número menor a los requerimientos de mantenimiento y equipamiento. Esto indica que solo una parte de toda la capacidad de infraestructura educativa precisa una ampliación para satisfacer las actuales y nuevas demandas del sector educativo.

Entre los requerimientos de adecuación, la solicitud de construcción de nuevas aulas supera ampliamente a los otros tipos de espacios; sin embargo, la necesidad de

**Cuadro N° 5:** Monto total estimado de asignación por unidad de infraestructura, según tipo de intervención (en millones de Gs.). Año 2013

Tipo de intervención	Unidad de Infraestructura								Total (Gs.)	Total (USD)
	Aula (Gs.)	Biblioteca (Gs.)	Oficina (Gs.)	Salón (Gs.)	Servicio Sanitario (Gs.)	Comedor (Gs.)	Otro (Gs.)			
Construcción	360.372	39.159	62.273	57.945	225.737	10.194	13.973	769.653	171.034.091	
Mantenimiento	1.497.955	234.949	469.898	234.949	469.829	234.949	234.949	3.377.479	750.550.945	
Equipamiento	499.318	78.316	156.633	78.316	0	78.316	78.316	969.217	215.381.484	
Refacción	249.961	3.296	9.544	5.160	112.089	1.646	11.786	393.482	87.440.466	
Total general	2.607.607	355.720	698.348	376.371	807.655	325.105	339.025	5.509.831	1.224.406.986	

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Departamento de Infraestructura del MEC, año 2012.

construcción de servicios sanitarios es relativamente superior, sugiriendo un camino de priorización dado que es una unidad de infraestructura de alta sensibilidad en las condiciones de escolarización.

El análisis de las demandas de infraestructura educativa indica que aquellos departamentos del país como Central, San Pedro, Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná y Paraguarí soportan las mayores necesidades de intervención tanto de las unidades de espacios como de servicios sanitarios; así, estos 6 departamentos concentran alrededor del 60% del total de requerimientos, reflejado en cada tipo de intervención (construcción, refacción, mantenimiento y equipamiento). Por sobre todo, esto coincide con las numerosas entidades educativas instaladas en esas zonas, la elevada densidad demográfica y las facilidades para mantenerse dentro del sistema educativo, pues constituyen grandes aglomerados en el país.

## **4.2. La asignación según requerimientos y distribución según prioridades.**

El análisis para la asignación potencial así como la distribución de los recursos para la infraestructura educativa pública combina la ponderación de los tipos de intervención en función de los costos medios de intervención y en función de las unidades de infraestructura identificadas como objeto de adecuación.

En este marco, se efectúa la multiplicación de cada total de unidad de infraestructura a nivel distrital, según el tipo de intervención, por los costos medios de intervención. Por ejemplo, el total de unidades de infraestructura (v.gr. “aula”, “biblioteca”, “oficina”, “salón” y “cocina-comedor”, “otros”) que requiera construcción se multiplica por el costo medio de construcción de una unidad de espacio, mientras que el total de servicios sanitarios por el costo medio de construcción de una unidad de servicio sanitario. De la misma manera, las unidades de infraestructura, tanto de espacios como de servicios sanitarios, que requieran refacción y mantenimiento se multiplican por sus respectivos costos medios (Ver Anexo). Así también, las unidades de infraestructura que requieran equipamiento se multiplican por el costo medio de equipamiento (Ver Anexo).

Por otra parte, para cada tipo de intervención (construcción, refacción, mantenimiento y equipamiento) se obtendrá un subtotal que, sumado con los demás tipos de intervención, resultará en un Total General de recursos financieros requeridos por distrito, necesarios para la adecuación de la infraestructura.

El total calculado por distrito, corresponde al monto total de inversión pública para la adecuación de la infraestructura educativa en óptimas condiciones. Para el total País, se efectúa la suma de los montos de recursos financieros calculados para la adecuación de la infraestructura educativa de todos los distritos y departamentos, según tipo de intervención (construcción, refacción, mantenimiento y equipamiento) por unidad de infraestructura (“aula”, “biblioteca”, “oficina”, “salón”, “cocina-comedor”, “servicio sanitario” y “otros”).

En este marco general, se formula las condiciones para una priorización según las características sociodemográficas de los municipios y de los establecimientos educativos, de modo a establecer un plan de corto, mediano y largo plazo en la adecuación de los locales y entidades de la educación pública. La distribución anual de los fondos asignados a los diferentes distritos, con base en el diagnóstico y los criterios de asignación, se deberá efectuar de manera proporcional (%) según el *peso que los recursos financieros requeridos por cada distrito tiene respecto del total de los recursos calculados para la adecuación*.

En primer lugar se prioriza la intervención en aulas y servicios sanitarios, de modo a asignar los montos calculados para dichas unidades de infraestructura, para su adecuación en el corto plazo. Así también los fondos se deberán distinguir entre los que prevé el artículo 3, inc. c) y el artículo 4 para destinarlos exclusivamente a construcción/refacción de infraestructura educativa<sup>3</sup> y entre los que prevé el artículo 12, punto 1, inc. c) para destinarlos exclusivamente al mantenimiento y equipamiento de la infraestructura educativa<sup>4</sup>.

Dado que la disponibilidad de los fondos del FONACIDE para el efecto no excede los US\$ 79.200.000, en la estimación del plazo (años) de las asignaciones anuales para cubrir el total del requerimiento se deberá considerar:

- la construcción y refacción

**Cuadro N° 6:** Número de años necesarios para construcción y refacción.

Supuesto: Se utiliza USD	63.000.000
Total de Gastos en Construcción y Refacción	258.474.557
Número de años	4

**Fuente:** Elaboración propia con base de datos del MEC

- el mantenimiento y equipamiento de toda la infraestructura educativa nacional.

**Cuadro N° 7:** Número de años necesarios para mantenimiento y equipamiento.

Supuesto: Se utiliza USD	16.200.000
Total de Gastos en Mantenimiento y Equipamiento	965.932.429
Número de años	Indefinido

**Fuente:** Elaboración propia con base de datos del MEC

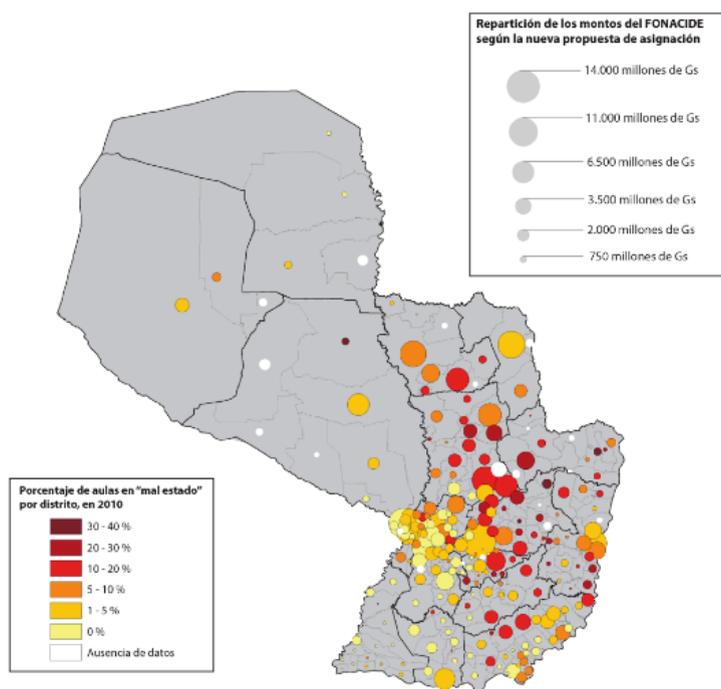
3 Cuyo monto para el año 2013 corresponde a US\$ 63.000.000.

4 Cuyo monto para el año 2013 corresponde a US\$ 16.200.000.

La construcción y refacción son actuaciones que requieren celeridad y un periodo específico de implementación, mientras que el mantenimiento y equipamiento son actuaciones que deberán implementarse a lo largo de los años.

La precariedad de la infraestructura educativa pública resulta de la expansión de la cobertura educativa y la insolencia del Estado para acompañarla con recursos de inversión. Su adecuación, basada en este diagnóstico, refiere la necesidad de inversión de una suma estimada en US\$ 1.200.000.000 (mil doscientos millones de dólares al cambio de diciembre de 2013). La puesta en condiciones de la infraestructura según la estimación técnica resultaría en una asignación eficiente y basada en la priorización de las necesidades reales resultarían en una distribución espacial equitativa, tal como se puede observar en el mapa del gráfico 3.

**Gráfico 3:** Mapa de distribución de recursos del FONACIDE según nueva propuesta.



**Fuente:** Elaboración propia con base en información de la DGPE/MEC.

La distribución sugerida de los recursos del FONACIDE pretende facilitar la intervención y el mejoramiento de la infraestructura educativa tal y como se halla su situación en la actualidad. No obstante, dichas políticas pueden ir acompañadas de verdaderas innovaciones en la concepción del servicio público educativo, integrando nuevas modalidades como la racionalización de todo el dispositivo educativo (insta-

laciones, equipamientos, cuerpo docente, etc.), lo que generará obligadas economías de escala que conforman un mecanismo plausible de redefinición territorial de las inequidades sociales (GATT, 2004). Para ello, se puede impulsar la utilización de nuevas “herramientas” tales como el transporte público escolar.

## 5. Conclusión

La ley del Fondo Nacional de Inversión y Desarrollo (FONACIDE) fue aprobada, promulgada y reglamentada con la intención de asegurar el destino de los recursos de la compensación por cesión de energía hidroeléctrica, a sectores de la institucionalidad pública cuyo rezago limitan el desarrollo económico y social.

La política pública que se buscó promover se expresó en la imprecisión de criterios de identificación de los requerimientos, la distribución de competencias y la ejecución. Si el objetivo de la normativa fue, en diferentes puntos, la infraestructura pero su asignación es baja, sin criterios técnicos robustos y, además, se distribuye de forma inequitativa, la función que cumple es la de destinar recursos para el manejo político discrecional en conformidad con la modalidad de descentralización concreta que adoptó el Estado paraguayo.

Por una parte, los datos indican que la legislación no fue hecha con base en evidencias y de un análisis robusto, lo que habría implicado una medida más sensata en la asignación de fondos para el sector educativo cuya realidad indica una alta necesidad financiera de inversión. Pero también hubiera cautelado los recursos hacia la *formación de recursos humanos con apoyo de medios técnicos basada en una planificación institucional de adecuación y fortalecimiento de la infraestructura*.

Si la Ley del FONACIDE buscó apuntalar la adecuación de la infraestructura educativa sobre la base de sus necesidades reales y según las condiciones socioeconómicas en cada región del país, se desconoce la razón por la cual el criterio de asignación y distribución de los fondos fue la “compensación a zonas afectadas por emprendimientos hidroeléctricos”. Es decir, se formula y aprueba una legislación que busca atender un problema estructural del sistema educativo y, en contrapartida, se la reglamenta distribuyendo los recursos según un criterio completamente ajeno a la problemática del sistema educativo.

La insensatez es patente al punto que aún bajo el supuesto de una eficiente gestión municipal de los recursos, la estructura inequitativa de asignación y distribución, *se reproducirá por ley*. Esta es una prueba irrefutable de *cómo el Estado paraguayo incide directamente en la reproducción de las inequidades sociales y espaciales en el país*.

Como resultado de la presente propuesta se plantea una revisión del *criterio vigente* de asignación de fondos para la infraestructura educativa formulado en la Ley 4758/2012 del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), por su carácter *ineficiente* en la asignación de los recursos e *inequitativo* respecto de los requerimientos reales del sistema educativo. Con base en información oficial se for-

mula una asignación de los recursos del FONACIDE según un diagnóstico preciso de la demanda y una distribución ecuánime según el peso de la necesidad de la infraestructura en cada municipio asignando los recursos y distribuyéndolos considerando el corto y largo plazo.

## 6. Bibliografía

BURRÓ Ana (2006). *“Evaluación de cobertura de los servicios públicos de salud y educación desde la perspectiva territorial”*, en ADEPO, *Reflexiones para Políticas sociales y territoriales*, ADEPO/UNFPA/GTZ, Serie Investigaciones en Población y Desarrollo, Asunción.

DGEEC, *Proyección de la Población Nacional por sexo y edad*, Fernando-de-la-Mora, 2000.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTO (2013). *Microplanificación educativa. Datos de infraestructura Año 2012*, MEC, Asunción.

MINISTERIO DE HACIENDA (2013). *Datos de transferencia en concepto de Royalties a municipios. Periodo Septiembre 2012-Abril 2013*, MH, Asunción.

GATT Francisco (2004). *Crecimiento económico y desigualdades territoriales: algunos límites estructurales para una mayor equidad*, Colección Documentos de Proyectos, CEPAL, Santiago, 2004.

MORDUCHOWICZ Alejandro (2006). *Los indicadores educativos y las dimensiones que los integran*, IIPE, Buenos Aires.

VÁZQUEZ Fabricio (2006). *Territorio y Población. Nuevas dinámicas regionales en el Paraguay*, UNFPA-GTZ-ADEPO, Asunción.

## Anexo 1. Glosario

**Adecuación:** Conjunto de obras y actividades que tienen por resultado la disposición de la infraestructura educativa en óptimas condiciones.

**Tipo de intervención:** Obra y/o actividad específica que en conjunto con las demás, conduce a la adecuación de la infraestructura educativa. Por ejemplo: Construcción, Refacción, Mantenimiento y Equipamiento.

**Construcción:** Actividad de diseño y edificación de espacios utilizando insumos de construcción, por el empleo de mano de obra y por la utilización de equipos específicos.

**Refacción:** Actividad de reestructuración de un espacio edificado para mantener su funcionalidad técnica y su comodidad.

**Mantenimiento:** Actividad de sostenimiento de las superficies y revestimientos de los espacios edificados para asegurar su larga durabilidad.

**Equipamiento:** Actividad consistente en dotar de mobiliarios e insumos a un local educativo.

**Unidad de infraestructura:** Espacio edificado más elemental dentro de una infraestructura educativa, tal como un aula, un servicio sanitario y/u otro espacio relevante para el funcionamiento del local educativo.

**Unidad de espacio:** Espacio edificado elemental cuyo propósito responde directamente a las actividades académicas y administrativas de una entidad educativa (v.gr. aula, salón, biblioteca, oficina)

**Unidad de servicio sanitario:** Espacio edificado elemental cuyo propósito responde al aseo y deposiciones fisiológicas, por lo tanto sirve indirectamente a las actividades académicas-administrativas (siendo indispensables para el funcionamiento de la infraestructura).

**Costo medio:** Media aritmética de los costos de construcción, refacción y mantenimiento respectivamente de las distintas unidades de espacio (según la dimensión de cada una y según el destino institucional, v.gr. Salón, Aula normal y Aula de PreEscolar) y de las unidades de servicio sanitario, con base en datos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

**Anexo N° 2: Costos medios de refacción de espacios y sanitarios, según departamentos.**

Departamento	Tipo de Intervención	Aula 1	Aula 2	Salón 1	Aula PE 1	Aula PE 2	Comedor	Costo medio espacio	Servicio sanitario 1	Servicio sanitario 2	Costo medio sanitario
Capital	Refacción	37.015.724	44.202.695	53.325.336	49.339.838	54.053.403	53.325.336	48.543.722	15.601.077	41.778.791	28.689.934
Central	Refacción	37.015.724	44.202.695	53.325.336	49.339.838	54.053.403	53.325.336	48.543.722	15.601.077	41.778.791	28.689.934
Concepción	Refacción	55.523.587	66.304.043	79.988.004	74.009.758	81.080.105	79.988.004	72.815.583	23.401.616	62.668.186	43.034.901
San Pedro	Refacción	48.120.442	57.463.504	69.322.937	64.141.790	70.269.424	69.322.937	63.106.839	20.281.400	54.312.428	37.296.914
Cordillera	Refacción	40.717.297	48.622.965	58.657.870	54.273.822	59.458.743	58.657.870	53.398.094	17.161.185	45.956.670	31.558.927
Guairá	Refacción	48.120.442	57.463.504	69.322.937	64.141.790	70.269.424	69.322.937	63.106.839	20.281.400	54.312.428	37.296.914
Caaguazú	Refacción	48.120.442	57.463.504	69.322.937	64.141.790	70.269.424	69.322.937	63.106.839	20.281.400	54.312.428	37.296.914
Caazapá	Refacción	51.822.014	61.883.774	74.655.470	69.075.774	75.674.764	74.655.470	67.961.211	21.841.508	58.490.307	40.165.907
Itapúa	Refacción	37.015.724	44.202.695	53.325.336	49.339.838	54.053.403	53.325.336	48.543.722	15.601.077	41.778.791	28.689.934
Misiones	Refacción	48.120.442	57.463.504	69.322.937	64.141.790	70.269.424	69.322.937	63.106.839	20.281.400	54.312.428	37.296.914
Paraguari	Refacción	40.717.297	48.622.965	58.657.870	54.273.822	59.458.743	58.657.870	53.398.094	17.161.185	45.956.670	31.558.927
Alto Paraná	Refacción	37.015.724	44.202.695	53.325.336	49.339.838	54.053.403	53.325.336	48.543.722	15.601.077	41.778.791	28.689.934
Ñeembucú	Refacción	51.822.014	61.883.774	74.655.470	69.075.774	75.674.764	74.655.470	67.961.211	21.841.508	58.490.307	40.165.907
Anambay	Refacción	55.523.587	66.304.043	79.988.004	74.009.758	81.080.105	79.988.004	72.815.583	23.401.616	62.668.186	43.034.901
Canindeyú	Refacción	44.418.869	53.043.234	63.990.403	59.207.806	64.864.084	63.990.403	58.252.467	18.721.292	50.134.549	34.427.921
Presidente Hayes	Refacción	51.822.014	61.883.774	74.655.470	69.075.774	75.674.764	74.655.470	67.961.211	21.841.508	58.490.307	40.165.907
Boquerón	Refacción	55.523.587	66.304.043	79.988.004	74.009.758	81.080.105	79.988.004	72.815.583	23.401.616	62.668.186	43.034.901
Alto Paraguay	Refacción	62.926.731	75.144.582	90.653.071	83.877.725	91.890.785	90.653.071	82.524.328	26.521.831	71.023.944	48.772.888

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Infraestructura del MEC

**Anexo N° 3: Costos medios de mantenimiento de espacios y sanitarios, según departamentos.**

Departamento	Tipo de Intervención	Aula 1	Aula 2	Salón 1	Aula PE 1	Aula PE 2	Comedor	Costo medio espacio	Servicio sanitario 1	Servicio sanitario 2	Costo medio sanitario
Capital	Mantenimiento	18.507.862	22.101.348	26.662.668	24.669.919	27.026.702	26.662.668	24.271.861	7.800.539	20.889.395	14.344.967
Central	Mantenimiento	18.507.862	22.101.348	26.662.668	24.669.919	27.026.702	26.662.668	24.271.861	7.800.539	20.889.395	14.344.967
Concepción	Mantenimiento	27.761.793	33.152.022	39.994.002	37.004.879	40.540.052	39.994.002	36.407.792	11.700.808	31.334.093	21.517.450
San Pedro	Mantenimiento	24.060.221	28.731.752	34.661.468	32.070.895	35.134.712	34.661.468	31.553.419	10.140.700	27.156.214	18.648.457
Cordillera	Mantenimiento	20.358.648	24.311.482	29.328.935	27.136.911	29.729.372	29.328.935	26.699.047	8.580.592	22.978.335	15.779.464
Guairá	Mantenimiento	24.060.221	28.731.752	34.661.468	32.070.895	35.134.712	34.661.468	31.553.419	10.140.700	27.156.214	18.648.457
Caaguazú	Mantenimiento	24.060.221	28.731.752	34.661.468	32.070.895	35.134.712	34.661.468	31.553.419	10.140.700	27.156.214	18.648.457
Caazapá	Mantenimiento	25.911.007	30.941.887	37.327.735	34.537.887	37.837.382	37.327.735	33.980.606	10.920.754	29.245.154	20.082.954
Itapúa	Mantenimiento	18.507.862	22.101.348	26.662.668	24.669.919	27.026.702	26.662.668	24.271.861	7.800.539	20.889.395	14.344.967
Misiones	Mantenimiento	24.060.221	28.731.752	34.661.468	32.070.895	35.134.712	34.661.468	31.553.419	10.140.700	27.156.214	18.648.457
Paraguari	Mantenimiento	20.358.648	24.311.482	29.328.935	27.136.911	29.729.372	29.328.935	26.699.047	8.580.592	22.978.335	15.779.464
Alto Paraná	Mantenimiento	18.507.862	22.101.348	26.662.668	24.669.919	27.026.702	26.662.668	24.271.861	7.800.539	20.889.395	14.344.967
Ñeembucú	Mantenimiento	25.911.007	30.941.887	37.327.735	34.537.887	37.837.382	37.327.735	33.980.606	10.920.754	29.245.154	20.082.954
Anambay	Mantenimiento	27.761.793	33.152.022	39.994.002	37.004.879	40.540.052	39.994.002	36.407.792	11.700.808	31.334.093	21.517.450
Canindeyú	Mantenimiento	22.209.435	26.521.617	31.995.202	29.603.903	32.432.042	31.995.202	29.126.233	9.360.646	25.067.274	17.213.960
Presidente Hayes	Mantenimiento	25.911.007	30.941.887	37.327.735	34.537.887	37.837.382	37.327.735	33.980.606	10.920.754	29.245.154	20.082.954
Boquerón	Mantenimiento	27.761.793	33.152.022	39.994.002	37.004.879	40.540.052	39.994.002	36.407.792	11.700.808	31.334.093	21.517.450
Alto Paraguay	Mantenimiento	31.463.366	37.572.291	45.326.536	41.938.863	45.945.393	45.326.536	41.262.164	13.260.915	35.511.972	24.386.444

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Infraestructura del MEC

**Anexo N° 4: Costos medios de equipamiento de espacios, según departamentos.**

Departamento	Tipo de Intervención	Aula 1	Aula 2	Salón 1	Aula PE 1	Aula PE 2	Comedor	Costo medio espacio
Capital	Equipamiento	6.169.287	7.367.116	8.887.556	8.223.306	9.008.901	8.887.556	8.090.620
Central	Equipamiento	6.169.287	7.367.116	8.887.556	8.223.306	9.008.901	8.887.556	8.090.620
Concepción	Equipamiento	9.253.931	11.050.674	13.331.334	12.334.960	13.513.351	13.331.334	12.135.931
San Pedro	Equipamiento	8.020.074	9.577.251	11.553.823	10.690.298	11.711.571	11.553.823	10.517.806
Cordillera	Equipamiento	6.786.216	8.103.827	9.776.312	9.045.637	9.909.791	9.776.312	8.899.682
Guairá	Equipamiento	8.020.074	9.577.251	11.553.823	10.690.298	11.711.571	11.553.823	10.517.806
Caaguazú	Equipamiento	8.020.074	9.577.251	11.553.823	10.690.298	11.711.571	11.553.823	10.517.806
Caazapá	Equipamiento	8.637.002	10.313.962	12.442.578	11.512.629	12.612.461	12.442.578	11.326.869
Itapúa	Equipamiento	6.169.287	7.367.116	8.887.556	8.223.306	9.008.901	8.887.556	8.090.620
Misiones	Equipamiento	8.020.074	9.577.251	11.553.823	10.690.298	11.711.571	11.553.823	10.517.806
Paraguarí	Equipamiento	6.786.216	8.103.827	9.776.312	9.045.637	9.909.791	9.776.312	8.899.682
Alto Paraná	Equipamiento	6.169.287	7.367.116	8.887.556	8.223.306	9.008.901	8.887.556	8.090.620
Ñeembucú	Equipamiento	8.637.002	10.313.962	12.442.578	11.512.629	12.612.461	12.442.578	11.326.869
Amambay	Equipamiento	9.253.931	11.050.674	13.331.334	12.334.960	13.513.351	13.331.334	12.135.931
Canindeyú	Equipamiento	7.403.145	8.840.539	10.665.067	9.867.968	10.810.681	10.665.067	9.708.744
Presidente Hayes	Equipamiento	8.637.002	10.313.962	12.442.578	11.512.629	12.612.461	12.442.578	11.326.869
Boquerón	Equipamiento	9.253.931	11.050.674	13.331.334	12.334.960	13.513.351	13.331.334	12.135.931
Alto Paraguay	Equipamiento	10.487.789	12.524.097	15.108.845	13.979.621	15.315.131	15.108.845	13.754.055

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Infraestructura del MEC

Los trabajos que se presentan en este libro compilado por Luis Ortiz ayudan a entender algunas dimensiones relevantes de la educación en el Paraguay de los últimos 25 años: los logros obtenidos, las limitaciones del sistema y los desafíos para el futuro.

Sin conocer en profundidad los resultados de las reformas educativas, la percepción generalizada de la ciudadanía es que la calidad educativa quedó relegada y hasta se ha deteriorado en relación a décadas anteriores. Más allá de que esta estimación se acerque a la realidad, hay varias formas de comprobar que la educación formal en Paraguay no arroja resultados satisfactorios. Una de ellas es la demanda laboral que generalmente se topa con una oferta de bajos niveles educativos y no apta para los diversos requerimientos de la producción y de los servicios.

Pero la calidad de la educación no solo debe apuntar al mercado del trabajo. También debe traducirse en elevar el nivel de producción y debate intelectual, propio de una ciudadanía crítica que esté en la base de un régimen democrático sólido. En efecto, personas bien formadas en un país son la clave para demandar, elaborar y aplicar políticas públicas más eficientes, para constituir élites políticas con conciencia de comunidad nacional y para formar élites empresariales modernizantes, con pleno entendimiento de la función del Estado.

Mejorar la calidad de la educación en Paraguay y hacer de la misma el instrumento principal de avance social y económico del país, requiere de compromisos fuertes y de la participación de varios sectores. La educación no solo es asunto de los docentes y de los decisores de políticas públicas sino de la sociedad en su conjunto.

(Del Prólogo de Fernando Masi)



ThinkTank  
Initiative

Iniciativa  
ThinkTank

ISBN: 978-99967-760-0-7



9 789996 776007