

# **ESTUDIO SOBRE LA EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN RURAL EN PARAGUAY**

**Preparado por Dominique Demellenne<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup>Director del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Asunción. La redacción del Estado del Arte contó con la colaboración de Inés Perrotta, coordinadora del Programa Escuela Viva 1000 escuelas rurales y Mercedes Lerea coordinadora de Escuela Nemyty.

## PRESENTACIÓN

Este documento presenta el estado del arte sobre la situación de la educación básica para la población rural en Paraguay durante el período comprendido entre la década de los noventa hasta el presente año. Por educación básica para la población rural se ha entendido la educación obligatoria en el marco de la Ley General de Educación, la cual comprende nueve grados de educación.

Para efectos de la realización del estado del arte, se llevó a cabo una sistematización de experiencias y un acopio de fuentes secundarias sobre el tema de la educación para la población rural en Paraguay; igualmente se realizó una revisión de las políticas definidas en el marco de la Reforma Educativa en relación con la educación básica para la población rural .. El presente documento, en su versión preliminar, fue presentado y discutido en una mesa de análisis que reunió a los principales actores de la educación para la población rural en Paraguay; sus principales conclusiones fueron incorporadas en esta última versión.

El documento parte, en primer lugar, de un contexto del sector en el cual se desenvuelve la educación básica. En la descripción de esta realidad se intentaron rescatar las principales características de la población rural paraguaya. Los datos socio económicos revelan la elevada pobreza en la que vive gran parte de esa población, lo cual es fundamental para entender mejor el desenvolvimiento del sector educativo en las zonas rurales. De conformidad con lo solicitado, se incluye una presentación del sistema educativo y de sus principales desafíos y un análisis de las políticas educativas públicas desarrolladas en el marco de la Reforma Educativa. En una última parte se presentan casos emblemáticos de educación de la población rural.

El informe muestra la progresiva toma de conciencia sobre la importancia de una política educativa rural en Paraguay y la construcción de una respuesta adecuada a una realidad “atípica”, al nivel de la región, por su situación socio lingüística y multicultural.

## RESUMEN

El estado del arte sobre la educación escolar básica para la población rural en Paraguay es un aporte al *Proyecto Educación para la población Rural* promovido por la FAO, la agencia líder de la iniciativa, en colaboración con la UNESCO dentro de las iniciativas mundiales *Educación Para Todos* y *Alianza Internacional contra el Hambre*. Fueron revisadas las principales fuentes relacionadas con la situación educativa, social y económica de las zonas rurales del país a partir de la década de los noventa. Con los principales resultados, se obtiene que Paraguay ha desarrollado lentamente una conciencia de la necesidad de una propuesta educativa específica para las zonas rurales. Esta propuesta se justifica por los indicadores (repitencia, asistencia, nivel de formación de los docentes, etc.), que demuestran fuertes diferencias con relación a las zonas urbanas. El proceso de urbanización iniciado al final del siglo XX, el aumento de la pobreza en las zonas rurales y los conflictos socio ambientales generados por el desarrollo de un modelo económico basado en la agro-industria, obligan a relacionar la construcción de políticas educativas con su contexto, así como también la cobertura de la educación básica, especialmente en preescolar y secundaria. Los modelos educativos concebidos para estas zonas, tales como los Programas Rurales de Educación Bilingüe Intercultural, Escuela Activa, Escuela Viva, entre otros, demuestran esta preocupación a través del fuerte involucramiento de la comunidad y la capacitación de sus diferentes actores. Estos modelos representan experiencias emblemáticas, con resultados muy importantes en términos de cobertura, innovaciones y eficiencia. No obstante, es necesario coordinar y profundizar estas experiencias con el objetivo de diseñar una propuesta específica y eficiente en equidad y calidad, para alcanzar los propósitos de la *Educación para Todos* y la *Alianza Internacional contra el Hambre*.

## **CAPITULO I: ANTECEDENTES GENERALES DE LA SITUACIÓN SOCIAL, CULTURAL Y ECONÓMICA DE LA POBLACIÓN RURAL DEL PAÍS Y DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA EDUCATIVO GLOBAL DEL PAIS.**

Según los últimos datos del censo 2002, Paraguay cuenta en la actualidad con una población censada de 5.206.101 y estimada a 5.534.378<sup>2</sup> habitantes. Desde el último censo (92) la población paraguaya creció en 1.053.513 habitantes, lo que representa una tasa de crecimiento del 2.3% anual.

Con una de las tasas de fecundidad más elevadas de América Latina (4.2), presenta una estructura poblacional mayoritariamente joven, dentro de la cual el 26 % tiene menos de 10 años, un 15.4% tiene entre 0 y 5 años<sup>3</sup> y el 26.2% tiene entre 15 y 29 años.

En el ámbito de área de residencia, se observa un crecimiento urbano que, del 50.4% de la población total del país en 1992, pasó a al 57% en 2002 (tasa de crecimiento urbano: 3.5%). Mientras que el área rural tiene un crecimiento de 0.9%.

De esta forma podemos ver que, al contrario que muchos otros países de América Latina, Paraguay esta iniciando su proceso de “urbanización”.

Es en este contexto de cambio socio cultural y en el proceso de transición democrática, que debemos entender también los procesos de Reforma Educativa iniciados a partir de los años 90. El desafío mayor de esta reforma fue impulsar el paso de un sistema “educativo tradicional” (vertical y autoritario) a un “sistema moderno” (eficiente y participativo).

Los desafíos de la construcción de esta nueva legitimidad pueden resumirse en algunas preguntas: ¿Cómo producir este cambio de cultura institucional (descentralización, profesionalización de las estructuras de gestión, control sobre la administración, etc.)? ¿Cómo borrar las huellas del sistema anterior que perduran en muchas conductas (intolerancia, maniqueísmo, clientelismo, descalificación de quien piensa distinto o no pertenece al mismo círculo, etc.)? ¿Cómo conciliar el crecimiento de la demanda educativa y la falta de ingreso que produce una presión sobre los gastos sociales?<sup>4</sup>.

### **1 Características socio demográficas.**

El Paraguay es un país joven, multicultural y de fuerte migración interna y externa:

<sup>2</sup> Población censada + la diferencia indicada por la tasa de omisión, resultante de la Encuesta postcensal.

<sup>3</sup> Fuente DGEEC, EIH 2000/01.

<sup>4</sup> “Nota sectorial BID” 2003.

### ***La movilidad como estrategia de sobrevivencia.***

Por varios motivos socio-históricos una parte importante de la población paraguaya aprendió a manejarse en varios lugares para sobrevivir (changa, migración de uno de los miembros de la familia a Asunción, Buenos Aires, etc.). Esto demuestra una fuerte capacidad de adaptación pero también un debilitamiento de las estructurales sociales.

Para muchas familias esta migración se inicia desde el final del 6º grado: el 40% de la población que migró (migración interna) en los últimos años tiene entre 15 y 19 años. La necesidad de seguir estudiando aparece como uno de los motivos de migración: los colegios se concentran en las ciudades y pequeños centros urbanos del interior.

El proceso de urbanización que soporta el país y el éxodo campo-ciudad se dio con más fuerza a partir del período 1982/92. Los movimientos migratorios acompañan el proceso de urbanización sobre todo en el interior del país.

### ***Un país multicultural donde predomina la cultura rural y tradicional.***

En un trabajo a publicar sobre las “percepciones de desarrollo en Paraguay<sup>5</sup>” se define la cultura como: “Procesos culturales que se dan hoy día en Paraguay, procesos sumamente dinámicos cuya naturaleza se determina por los cambios en la economía de subsistencia, en la producción, en el medio ambiente y en la influencia del mercado, en la educación, las comunicaciones y otros factores que están en constante transformación. Este proceso dinámico da lugar a la formación de diferentes subculturas es decir, comunidades y grupos humanos que tienen características culturales o patrones de vida distintos dentro de sociedades más amplias a las que pertenecen o con las cuales se asocian.

En el Paraguay las diferentes subculturas se manifiestan en áreas geográficas específicas y con características particulares debidas a la adaptación de la población a variados factores políticos, demográficos económicos e históricos. Analizar entonces las culturas del Paraguay en un marco de referencia más amplio que nos libere de la dicotomía hispano -guaraní y nos permita acercarnos a un Paraguay multiétnico, multicultural y multilingüe”.

La primera gran división encontrada es la de dos grandes áreas geográficas que remiten a diferentes áreas culturales. En primer lugar, el árido Chaco habitado por numerosas etnias indígenas, inmigrantes de origen menonita, pequeños ganaderos y varios pueblos norteños olvidados a su suerte luego de la quiebra de las fábricas de tanino.

<sup>5</sup> “Historias de Desarrollo” UCA PNUD 2004.

En segundo lugar, la Región Oriental con sus variadas regiones geográficas, asiento tradicional de numerosas comunidades indígenas y campesinas. La zona del Alto Paraná e Itapúa, están ocupadas por inmigrantes europeos de diversos orígenes que se dedican fundamentalmente a la agricultura intensiva; la zona sur de Misiones con sus grandes establecimientos ganaderos; la zona central concentra a la mayor población urbana del país; en el Ñeembucú se asientan comunidades de pequeños ganaderos.

La segunda división es la de las zonas rurales y urbanas. Dentro del área urbana encontramos también las pequeñas ciudades rurales del Paraguay, con su distribución típica de la época colonial, su plaza, mercado central y oficinas administrativas alrededor de los cuales se extienden los diferentes barrios. Estos pueblos sirven como centro administrativo y comercial a varias compañías o distritos rurales que conforman el motor principal de su economía.

En el área rural identificamos numerosas subculturas, el criterio utilizado para esta identificación fue el de sus sistemas de producción, el uso de los recursos naturales, la tecnología y las relaciones de trabajo. Estos sistemas de producción los clasificamos en caza, recolección, agricultura, ganadería y agro- industria. Así identificamos las siguientes formaciones culturales:

*Sociedades indígenas:* con una producción de caza, recolección y horticultura que se concentra en el uso de recursos naturales como la tierra y el bosque, con una tecnología simple de machete y palo excavador e instrumentos de caza y recolección.

*Agricultura campesina:* este tipo de producción se basa en una unidad de producción y consumo de subsistencia y la producción de pequeños excedentes para la venta. El maíz y la mandioca, el uso de animales domésticos para obtener huevo, leche y carne son productos básicos de la economía familiar. Utilizan una tecnología simple, con el arado de hierro como principal herramienta. En el mundo campesino identificamos aquellas comunidades campesinas tradicionales y las comunidades organizadas en asociaciones y cooperativas.

*Comunidades Agroindustriales:* estas comunidades agrícolas, de origen europeo en su mayoría, se dedican a la agricultura intensiva, con una tecnología sofisticada que incluye máquinas para labranza y cosecha, combustible, fertilizantes, fungicidas y pesticidas químicos. Su producción es mucho mayor frente a la economía campesina tradicional y está destinada fundamentalmente a la venta al mercado exterior.

Esta descripción socio cultural nos ayuda a entender los desafíos de una educación para la población rural pluri o multicultural.

### La mitad de la población paraguaya tiene menos de 20 años.

Comparando la situación demográfica del Paraguay con la de otros países de la región, podemos ver que, en este país, la población de menos de 19 años representa la mitad de la población (49.4%) mientras que en Brasil es el 39%, el 36.6% de la población argentina y el 32.2% de la población uruguaya. Dentro de la población paraguaya el grupo de edad de 0-14 años (la población potencial del sistema Educación Escolar Básica) es el más importante pues representa el 40% de la población.

### Cuadro 1. Estructura de la población entre los países del Mercosur

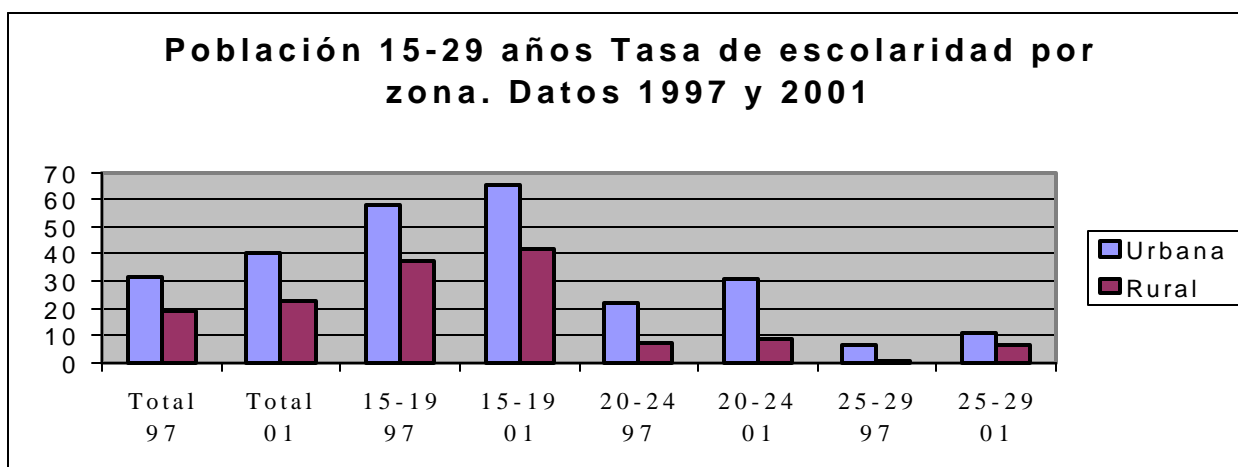
Cuadro 1. Estructura de la población entre los países del Mercosur.				
GRUPOS DE EDAD	Brasil	Argentina	Uruguay	Paraguay
0-14	28.8	27.7	24.8	38.2
15-19	10.2	8.9	7.6	11.2
20-24	9.7	9.1	8.2	8.4
25-29	8.6	7.6	7.6	6.6
30-64	37.6	37.0	39.0	30.3
65 y más	5.2	9.7	12.9	5.3

Fuente: DGEEC, Juventud en Cifra<sup>6</sup>

Según la última Encuesta de Hogares (2000-2001), los jóvenes de 15 a 29 años representan 26.2% (25% en 97-98) de la población paraguaya, de los cuales el 58.3% (59.3% en 97-98) reside en las zonas urbanas.

En promedio tienen un poco más de 8 años de estudio (8º grado aprobado). Este promedio subió de +/- 0.5 años entre 1997 y 2000. Entre los jóvenes que habitan las ciudades del país y los que viven en el campo existe una marcada diferencia; en efecto los que residen en áreas urbanas tienen cerca de 3 años más de estudio que los que habitan en el campo.

### Cuadro 2. Población: 15 - 29 años tasa de escolaridad por zona



### Cuadro 3: Ingreso promedio mensual de la PEA ocupada de 15 a 29 años en la ocupación principal (en guaraníes) por área de residencia y condición de pobreza según el nivel de instrucción

Cuadro 3. Ingreso promedio mensual de la PEA ocupada de 15 a 29 años en la ocupación principal (en guaraníes) por área de residencia y condición de pobreza según el nivel de instrucción									
Nivel de instrucción	Total país			Urbano			Rural		
	Total	No pobres	Pobres	Total	No pobres	Pobres	Total	No pobres	Pobres
<b>Total</b>	<b>609.843</b>	<b>692.992</b>	<b>288.808</b>	<b>702.638</b>	<b>774.721</b>	<b>394.097</b>	<b>448.489</b>	<b>542.576</b>	<b>140.722</b>
<b>Sin instrucción</b>	<b>262.412</b>	<b>438.759</b>	<b>126.460</b>	<b>434.422</b>	<b>576.226</b>	<b>213.328</b>	<b>199.619</b>	<b>356.535</b>	<b>106.734</b>
<b>Primario</b>	<b>404.870</b>	<b>474.183</b>	<b>277.719</b>	<b>485.407</b>	<b>549.307</b>	<b>323.416</b>	<b>337.440</b>	<b>411.550</b>	<b>146.731</b>
<b>Secundario</b>	<b>677.069</b>	<b>726.805</b>	<b>419.556</b>	<b>672.380</b>	<b>721.137</b>	<b>456.630</b>	<b>693.528</b>	<b>744.504</b>	<b>130.703</b>
<b>Terciario</b>	<b>1.118.005</b>	<b>1.140.535</b>	<b>530.471</b>	<b>1.159.537</b>	<b>1.181.044</b>	<b>596.881</b>	<b>883.831</b>	<b>911.946</b>	<b>163.448</b>

Con este cuadro, podemos ver que un joven de la zona rural recibe en promedio el 64% de la remuneración de un joven urbano, y que el salario de un joven pobre de la zona rural (24\$) representa el 23% del promedio del salario de un joven paraguayo, el 20% de un joven urbano y el 36% de un joven pobre urbano.

Teniendo en cuenta la relación entre ingresos y niveles de formación podemos observar, que los retornos de la educación se incrementan en promedio, con la acumulación de años de instrucción. Salvo por la población pobre rural para la cual el nivel de instrucción no influye sobre la remuneración.

Con estos datos podemos ver la marcada diferencia en cuanto a calidad de vida (medida en termino de nivel de estudio y de remuneración) entre los jóvenes urbanos y los jóvenes rurales. Por la falta de oportunidades laborales, el incremento de los años de estudios en el campo no ayuda a mejorar estas condiciones de vida.

Estos datos socio económicos deberían ser analizados con otros datos cualitativos, pero tenemos pocas investigaciones sobre este tema. En un trabajo anterior<sup>7</sup>, llegamos a demostrar la dificultad de construir una identidad positiva de parte de los jóvenes paraguayos en una sociedad en proceso de cambio, donde elementos de la sociedad tradicional (paternalismo, machismo, etc.) entran en conflicto con nuevos valores, promocionados por los medios de comunicación, o instituciones (como en el caso de la Reforma Educativa, etc.). A estos cambios de valores se suma la falta de oportunidades (laborales, educacionales, etc.), y de inserción institucional (alto grado de corrupción, falta de eficiencia de los servicios básicos, etc.). Todos estos factores hacen de los jóvenes paraguayos en general, y de los jóvenes rurales en particular, un grupo social vulnerable.

<sup>7</sup> "Entre Juventud que se mueve y Juventud que se muere: análisis de los procesos de participación infanto-juvenil en Paraguay" 2001.

### **El trabajo de los niños en el campo<sup>8</sup>.**

Estas condiciones de vida hacen que desde pequeños, los niños del campo contribuyan a la sobrevivencia familiar. Una encuesta realizada por UNICEF y CETEC (Centro de Educación y Tecnología Campesina), evidenció la importancia del trabajo de los niños en el campo. Los alumnos dedican casi la mitad de su tiempo como ayudante de casa y, en la medida que crecen, a los 13 o 14 años cumplen con el trabajo de un adulto. Esto significa que van a la escuela y trabajan. Solamente el 20% de los niños que desertan de la escuela lo hacen porque tienen que trabajar; el resto (80%) lo hacen porque sus padres no tienen los recursos suficientes para pagar sus gastos de escolaridad.

El trabajo de los niños incide en su rendimiento escolar, porque tienen poco tiempo para dedicar a sus tareas. También se observa una ausencia temporal, como por ejemplo la que se produce en época de cosecha de algodón.

Lo que se demuestra en esta encuesta, es que los niños juegan poco o no juegan: finalmente, según los padres, la escuela es importante, pero el trabajo es un valor. Muchos de los agricultores aprendieron su profesión en la chacra con sus padres; el trabajo es fuente de conocimientos.

## **2 Datos socio económicos**

Para entender mejor la realidad de estas familias rurales queremos presentar algunos indicadores socio económicos<sup>9</sup>.

La década de los noventa se ha convertido en una década perdida para la economía del país, con un PIB per capita en 2000 inferior en un 7% al de 1990. En la década del 90, el máximo crecimiento se logró en 1995 con un 4, 5%, mientras que en los últimos años ha habido una caída del producto (0,4% en el 2000).

En este contexto se consolidó paralelamente en el país una amplia economía informal, basada de manera importante en el contrabando y las actividades económicas no registradas, lo cual no sólo ha generado altos niveles de evasión fiscal y un gran sector de mano de obra desprotegida, sino también corrupción y distorsión de incentivos que pretendían legitimar actividades productivas.

<sup>8</sup> Parte de la ponencia de Carlos Ortiz en el Foro Educación rural, Asunción 2000.

<sup>9</sup> Luis Galeano "“Movimiento Campesino hoy, conquistas y derrotas en un contexto contradictorio de crisis social y política”".

**Cuadro 4. Principales datos socio económicos.**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>PIB</b>	4,1	3,1	4,7	1,3	2,6	-0,4	0,5	-0,4	2,7	-2,2
<b>Inflación</b>	20,6	18,3	10,5	8,2	6,2	14,6	5,4	8,6	8,4	14,6
<b>Desempleo</b>	9,0	9,4	8,1	9,8	10,6	13,5	15,3	17,7	19,2	21,7
<b>Crecim. Poblacional</b>	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,3
<b>Producto p/capita</b>	1.495	1.672	1.858	1.945	1.889	1.647	1.445	1.406	1.216	940
<b>Evolución de la evasión fiscal</b>						42.5	67.0	72.5	75.3	75
<b>Reserva Monetaria</b>				1.062	845,8	874,8	988	718	623	646

Este cuadro nos permite ver que el producto interno bruto ha ido disminuyendo en forma absoluta, en tanto que el ritmo de crecimiento poblacional se mantiene estable. Esto implica que la población crece más rápido que el valor de los bienes y servicios producidos en el país generando problema de desempleo, pobreza, etc. Un indicador de eso es el producto interno per cápita, que sufre una fuerte caída en el año 2002.

Otro problema importante es el déficit fiscal, que dificulta fuertemente la capacidad del Estado de generar nuevas políticas sociales. Este aspecto será profundizado en la parte referente al presupuesto en Educación.

Como consecuencia de la degradación de la situación económica, el último informe del PNUD<sup>10</sup> sobre el desarrollo humano en Paraguay, señala que ha aumentado la desigualdad en la distribución del ingreso entre las familias, es decir, se ha ampliado la brecha entre los ingresos percibidos por las familias de menores ingresos y las más ricas. Las familias, del decil<sup>11</sup> más bajo, esto es, el 10% de las relativamente más pobres, tuvieron, en el periodo 2000/2001, un ingreso mensual promedio de 182.680 Gs (129.144 Gs en la zona rural), mientras que para las del decil más alto fue de 7.497.543 Gs. En conclusión, el ingreso de estas últimas fue 41 veces mayor que el de las primeras, lo que prueba que Paraguay es uno de los países de América Latina con mayor desigualdad. Otra diferencia importante que surge del análisis de estos datos, es que el ingreso promedio de las familias del decil más rico del área rural (3.843.961 Gs) apenas constituye el 41% del ingreso promedio de las familias del decil más rico del área urbana (9.219.159 Gs), lo que pone en evidencia la fuerte diferencia que existe entre estas dos zonas.

<sup>10</sup> Fuente

<sup>11</sup> Las familias han sido ordenadas, según su ingreso, en grupos iguales al 10% del total de familias, denominados deciles

Los datos sobre la evolución de la pobreza en el Paraguay que se presentan a continuación, demuestran con claridad la profundización de la misma, sobre todo en el área rural. Más del 41% de la población rural se encuentra por debajo de la línea de pobreza; de estos, el 15.7 % viven en situación de extrema pobreza, es decir, que sus ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de consumo de alimentos, lo cual indica que no pueden satisfacer ni siquiera sus necesidades alimenticias.

**Cuadro 5. Evolución de la pobreza en el Paraguay**

Area	1994	1995	1996	1997/8	1999	2.002
<b>Urbana</b>						
<b>Pobres extremos</b>	7.8	6.8	4.9	7.3	6.1	7.1
<b>Pobres no extremos</b>	19.1	16.9	16.3	15.9	20.6	20.5
<b>Total</b>	26.9	23.7	21.2	23.1	26.7	27.6
<b>Rural</b>						
<b>Pobres extremos</b>	S/D	21.4	S/D	28.9	26.5	25.6
<b>Pobres no extremos</b>	S/D	15.8	S/D	13.7	15.4	15.7
<b>Total</b>		37.2		42.5	41.9	41.2
<b>En todo el país</b>						
<b>Pobres extremos</b>	S/D	13.9	S/D	17.3	15.5	15.6
<b>Pobres no extremos</b>	S/D	16.4	S/D	14.8	18.2	18.3
<b>Total</b>		30.3		32.1	33.7	33.9

Fuente DGEEC.

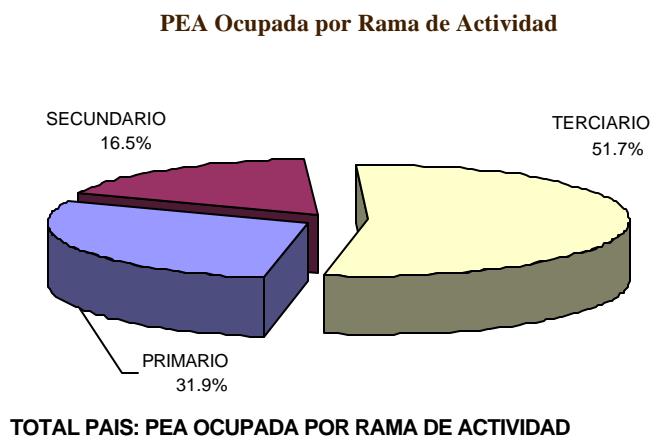
Las principales características de las familias pobres en las zonas rurales son:

- Un elevado número de miembros por familia: el promedio de miembros en las familias pobres del área rural es de 5,9. Estos promedios aumentan en las familias pobres extremas, que en el caso del área rural es de 6.8. Con relación a las familias no pobres, las familias pobres extremas tienen casi tres miembros más.
- Dos de cada diez pobres en el área rural (tres en el área urbana), son mujeres cabezas de familia.
- Tienen menos de 4 años de escolaridad.
- El 87% (94% de los pobres extremos) habla solo guaraní en su casa.
- El 98% no tiene seguro médico.
- El 94% de los pobres extremos rurales se dedica a la agricultura. Vale la pena resaltar que en los pobres extremos urbanos, el 17% se dedica a la agricultura.
- En el área rural, cinco de cada diez pobres son independientes y tres son trabajadores familiares no remunerados, mientras que cinco de cada diez pobres extremos son independientes y cuatro son trabajadores no remunerados.
- Menos del 12% de los pobres rurales tienen acceso a un servicio de agua potable y el 37% de los pobres extremos consiguen agua a fuera de su propiedad.
- El 36% no tiene energía eléctrica y casi ninguno servicio de teléfono.

## La problemática agraria en Paraguay

El modelo económico<sup>12</sup> vigente en Paraguay se sustenta en la producción y exportación agropecuaria, con un importante avance, en estos últimos años, de los servicios.

### Gráfico 1 . PEA ocupada por rama de actividad



**Fuente:** EIH 2000/01, DGEEC.

La agricultura y ganadería generan alrededor del 24% del PIB y un tercio de la población ocupada realiza actividades primarias. La importancia relativa del sector agrícola aumenta si se considera que casi el 80% de las exportaciones se reducen a 5 rubros primarios: fibra de algodón, semilla de soja, aceites vegetales, carne y madera y que una parte importante de la industria nacional se basa en el procesamiento de esos mismos productos. Dentro de estos mismos rubros la soja es el más importante actualmente.

Esta situación se traduce en extrema vulnerabilidad de la economía. La población relacionada directa e indirectamente con estos productos depende de los factores climáticos y de los precios internacionales.

Hay claros indicios de un agotamiento de este modelo económico, que no es capaz de encontrar una alternativa a la producción primaria cuya crisis es debida fundamentalmente al deterioro de la economía campesina algodонера.

La producción de soja, que parecería como un modelo de desarrollo, genera varios problemas ambientales (contaminación, deforestación salvaje, degradación del suelo), de salud y sociales (destrucción de la agricultura campesina tradicional, conflictos por la tierra, etc.).

<sup>12</sup> PNUD "Informe sobre el desarrollo humano en Paraguay".

Estos conflictos entre modelos de producción revelan una situación más compleja y profunda: en el Paraguay no existe una "política agraria"<sup>13</sup> como tal; de hecho, no existe siquiera una política nacional de desarrollo.

El cuadro que figura a continuación resume la distribución de la tierra en el país por tipo de unidades de producción, donde se puede apreciar una fuerte concentración en manos de unas pocas familias.

**Cuadro 6: Cantidad de explotaciones y superficie detenida según grandes sistemas de producción**

Tipo de unidades	Cantidad de fincas	%	Superficie en has.	%
<b>Indígenas</b>	389*			
<b>Unidades de producción menor de 20 has.</b>	247.617	80.6	1.466.768	6.2
<b>Granjeros con tractor propio o ajeno (50-200 has.)</b>	4.370	1.4	395.061	1.7
<b>Gran empresa agrícola (mayor de 500 has.)</b>	354	0.1	1.440.181	6.0
<b>Ganadero (mayores de 500 has.)</b>	4.627	1.5	18.808.256	79.0

\* Se trata de establecimientos y/o reservas indígenas - Fuente: FAO (1996)

Esta situación no cambió durante la última década lo que significa que no hay desconcentración de la tenencia de tierra. Con el crecimiento demográfico se estima en 200.000 la cantidad de familias que no tienen y que buscan tierra. A este dato tenemos que agregar un número aproximado de 120.000 familias que ocupan pequeñas propiedades rurales sin poseer título de propiedad respectiva. Según Tomas Palau, La falta de regularización en la tenencia de la tierra es un estímulo para el desarraigo y la descampesinización.

Es difícil fomentar el arraigo de las comunidades campesinas si éstas no cuentan con los servicios básicos: agua potable (solo el 22% de las viviendas rurales cuentan con agua corriente obtenida de una red pública o privada), electricidad, puesto de salud, caminos, escuela completa, servicios de comunicación, etc. La gran mayoría de las comunidades campesinas no cuentan con estos bienes y servicios y, en caso de existencia de dichas infraestructuras, no cuentan con recursos humanos cualificados o con los insumos necesarios.

Los suelos se encuentran en estos momentos con graves problemas de fertilidad. La tasa de deforestación anual del Paraguay es una de las más altas de Latinoamérica; así, se deforestan anualmente 400.000 has, mientras que en los 5 últimos años solo se reforestaron 43.000 has.

Como resultado de los procesos antes mencionados y el uso cada vez más intensivo del suelo, especialmente por vía de la aplicación de agrotóxicos, la casi totalidad de los cursos y espejos de agua de la región oriental del país se encuentran contaminados y/o colmatados.

<sup>13</sup> Tomas Palau "Políticas" agrarias en el Paraguay. Instrumento de discriminación".

Como síntesis de este breve análisis retomamos una propuesta hecha por el sociólogo Ramón Fogel. Este cuadro visualiza algunos ejes definidos a partir de la situación socio ambiental y que podrían ser integrados en un programa de mejoramiento de la educación de la población rural.

**Cuadro 7. Situación socio-ambiental y escenario deseable.**

<b>Situación actual. Procesos desencadenados por el modelo de desarrollo vigente.</b>	Mediaciones. Estrategias adecuadas de intervención para el desarrollo sostenible local.	<b>Escenario deseable y necesario, orientado al desarrollo sostenible.</b>
<b>Procesos ambientales.</b> Degradación Competencia por recursos naturales Deterioro de recursos naturales (pérdida de fertilidad, contaminación suelos y agua...) Uso de tecnología dañinas Efectos negativos de mega proyectos		<b>Manejo ambiental.</b> Uso sostenible y recuperación de recursos Manejo adecuado de recursos naturales según normas de ordenamiento ambiental Aplicación de aquellas normas
<b>Consecuencias económicas en un país de base agropecuaria.</b> Caída de la producción. Caída del ingreso per cápita		<b>Consecuencias económicas.</b> Crecimiento sostenible y equitativo de la producción
<b>Consecuencias sociales.</b> Pobreza. Los más afectados por los problemas ambientales son los grupos vulnerables de la población ya afectada por carencias Incidencia de enfermedades Atomización social Destrucción de colectividades Violencia		<b>Prácticas sociales.</b> Sociedades locales y regionales integradas Mecanismos comunitarios reconstruidos Mecanismos locales de toma de decisión fortalecidos Participación comunitaria Relaciones densas y numerosas Sociedad civil fortalecida Indigencia superada
<b>Consecuencias culturales.</b> Anomia (debilitamiento de la cultura) Crisis cultural por inserciones a la sociedad de consumo Destrucción de identidades (ausencia de autoestima) Identidades negativas Fatalismo Alienación		

		<b>Campo cultural.</b> Recuperación de los conocimientos tradicionales Identidades reconstituidas Proceso natural orientado a la identificación de un sistema de normas compartidas por toda la sociedad (obligaciones y derechos básicos) Orientación fatalista superada Comunicación intercultural desprejuiciada
<b>Consecuencias políticas.</b> Descreimiento generalizado Pérdida de la legitimidad de los agentes situados en posiciones claves de Estado	→	<b>Consecuencias políticas.</b> Recuperación de la legitimidad de las instituciones del Estado Participación en tomas de decisiones que les afectan Representación efectiva de los diversos intereses sociales

Fuente: "La investigación acción participativa" R. Fogel compilador, CERI 1998.

El mejor manejo de los recursos naturales, la construcción de nuevas prácticas sociales (participativas...), el fortalecimiento de la identidad cultural y la recuperación de la legitimidad de las instituciones públicas, son elementos que deberían estar presentes en una política de educación de la población rural.

En forma más general, la descripción de la realidad socio económica nos permite identificar los principales factores que influyen de forma directa o indirecta sobre la escuela en las zonas rurales. Aceptar asumirlos implica repensar la función de la educación: pensar en una educación que se centra en el desarrollo de capacidades que permitan resolver parte de estos "problemas", pensar en una escuela como espacio de reflexión donde se analice lo que está sucediendo en nuestras comunidades, una escuela donde la comunidad toma decisiones en cuanto a los saberes necesarios para lograr el tipo de desarrollo deseado por la comunidad.

### 3 Descripción del sistema educativo.

El sistema educativo paraguayo comprende desde la educación inicial hasta la superior y se encuentra estructurado conforme lo describe el cuadro. La educación superior se desarrolla a través de universidades e institutos profesionales y otras instituciones de formación profesional. Los idiomas oficiales son el guaraní y el castellano. Con relación al idioma hablado con más frecuencia en el hogar, el 51% de la población habla sólo guaraní, el 20% guaraní y castellano, el 25% sólo castellano y el 4% alguna otra lengua. Esta situación refleja la capacidad de supervivencia de la cultura y la lengua guaraní como elemento de cohesión nacional, pero representa un gran desafío al sistema de educación, ya que en el sector urbano el 23,3% de la población tiene el guaraní como idioma principal, mientras que en el sector rural este porcentaje supera el 72%. La política educativa enfatiza la multiculturalidad y la enseñanza bilingüe, adecuándose a la diversidad del país y reconociendo que la alfabetización en la lengua materna es

fundamental para facilitar el acceso y permanencia del niño/a en el sistema educativo formal. La educación escolar indígena (1% de la matrícula en Educación Escolar Básica) presenta un incipiente desarrollo, (algunas etnias cuentan con textos didácticos escritos en su propia lengua), para lo cual se requiere desarrollar una propuesta de educación intercultural bilingüe que asegure a los niños y niñas indígenas su derecho a la educación.

### Cuadro 8: Estructura del sistema educativo

NIVEL	CICLO /GRADOS	EDAD
<b>Inicial</b>	Preescolar	5 años
<b>Educación Escolar Básica</b>	Primer Ciclo (1º, 2º, 3º)	6 a 8 años
	Segundo Ciclo (4º, 5º, 6º)	9 a 11 años
	Tercer Ciclo (7º, 8º, 9º)	12 a 14 años
<b>Educación Media</b>	Ciclo con Bachillerato diversificado (1º, 2º y 3º curso): científico y técnico	15 a 17 años
<b>Educación Superior</b>	Universidades e Institutos Superiores	18 años y más

El Ministerio de Educación administra centralmente el 87,3% de las escuelas que ofrecen educación escolar básica (1er. y 2do. ciclo), mientras que el sector privado pagado y privado subvencionado se responsabilizan del 12,7% restante. La mayor parte de las escuelas se localizan en la zona rural (76,4%). La profesión docente experimentó cambios significativos a partir del inicio de la década de los 90: masificación (contratación de más de 20.000 docentes en 10 años) y aumento salarial ( se duplicó en términos reales entre 1990 y 1997). La proporción de maestros sin título en el año 2001 era del 24%.

En el año 2001, el 80.4% de la matrícula se concentraba en la Educación Escolar Básica (EEB), el 10.6% en la Educación Media, el 9% en la Educación Inicial. Cabe destacar que en los últimos diez años el crecimiento de la matrícula se ha visto fuertemente incrementado en Educación Inicial (28.8%), tercer ciclo de la EEB (15.7%) y Educación Media (17.1%) La explicación de este crecimiento se debe a que las tasas de cobertura en estos sectores eran muy bajas a comienzos de la década del 90. El país, coincidentemente con el inicio de la reforma educativa en la EEB en 1992, ha venido experimentando una fuerte expansión de la formación docente, con un crecimiento en la demanda de estudiantes por ingresar a los IFDs sin precedentes. En 1992 existían 19 institutos de formación docente y en la actualidad 123, de los cuales 41 son institutos oficiales y 82 privados.

### El gasto en educación<sup>14</sup>

En cuanto al sistema de financiamiento de la educación pública, la Constitución Nacional determina que un monto no menor al 20% del Presupuesto General de Gastos de la Nación debe ser destinado al sector educación, situación que se ha venido cumpliendo desde el año 1994. De hecho, la participación del presupuesto del MEC en el PIB se ha ido incrementando anualmente desde un 2,8% en 1993, llegando al 4,9% del PIB en 2000, cifra aún inferior a las recomendadas por los organismos internacionales que sugieren invertir no menos del 6% en el sector educación. Menos del 10% de los recursos del MEC son asignados a gastos de capital y más del 90% se destinan a gastos corrientes, principalmente servicios personales de sueldos y salarios. Esta situación deja un estrecho margen para la inversión y adquisición de otros insumos y servicios que contribuyan a mejorar la calidad de la enseñanza.

**Cuadro 9: Participación del presupuesto del MEC en el PIB y en el presupuesto general de gastos de la nación. Periodo 1999-200 (en millones de Gs corrientes)**

AÑO	PIB	P.G.G.N.	PRESUPU ESTO MEC (3)	PARTICIPACIÓN EN %	
	(1)	(2)		MEC/PIB	MEC/PGGN
1990	6474434	815759	74387	1.1	9.1
1995	17698589	3262507	588286	3.3	18.0
2000	26920974	7661857	1329571	4.9	17.4

Fuente: Cuentas Nacionales Banco Central del Paraguay.

Presupuesto General de Gastos de la Nación. Ministerio de Hacienda.

La situación se torna más compleja cuando, como resultado de la Reforma Educativa, ha existido un aumento en la matrícula en todos los niveles del sistema, sumado al crecimiento poblacional sostenido, lo que implica una fuerte demanda por parte de la población en lo referente al acceso al sistema educativo, demandando con ello nuevos espacios escolares, docentes y recursos. Esta situación se agudiza aún más cuando la reforma requiere definir nuevas metas de expansión en el mediano plazo.

El sistema presenta altas ineficiencias, producto de una escasa planificación y estrategia de monitoreo continuo de la ejecución de la Reforma Educativa (altas tasas de repitencia, baja relación alumno/a - profesor/a, sobredotación de personal docente.)

#### **Características de la oferta educativa.**

Al año 2000, existían en el país 3.543 instituciones educativas con oferta de educación preescolar para cinco años, con 114.500 niños matriculados en unas 5.000 secciones. En 1994 uno de cada tres niños asistían a la educación preescolar, 6 años más tarde lo hacen dos de cada tres (81% cobertura bruta, 67% cobertura neta). Sin embargo, este

<sup>14</sup> Esta sección se basa en un documento borrador elaborado por Darwin Caraballo (consultor) sobre Gasto Educativo en Paraguay (2003)

aumento de cobertura careció de una planificación adecuada que garantizara niveles de calidad acorde con esta expansión.

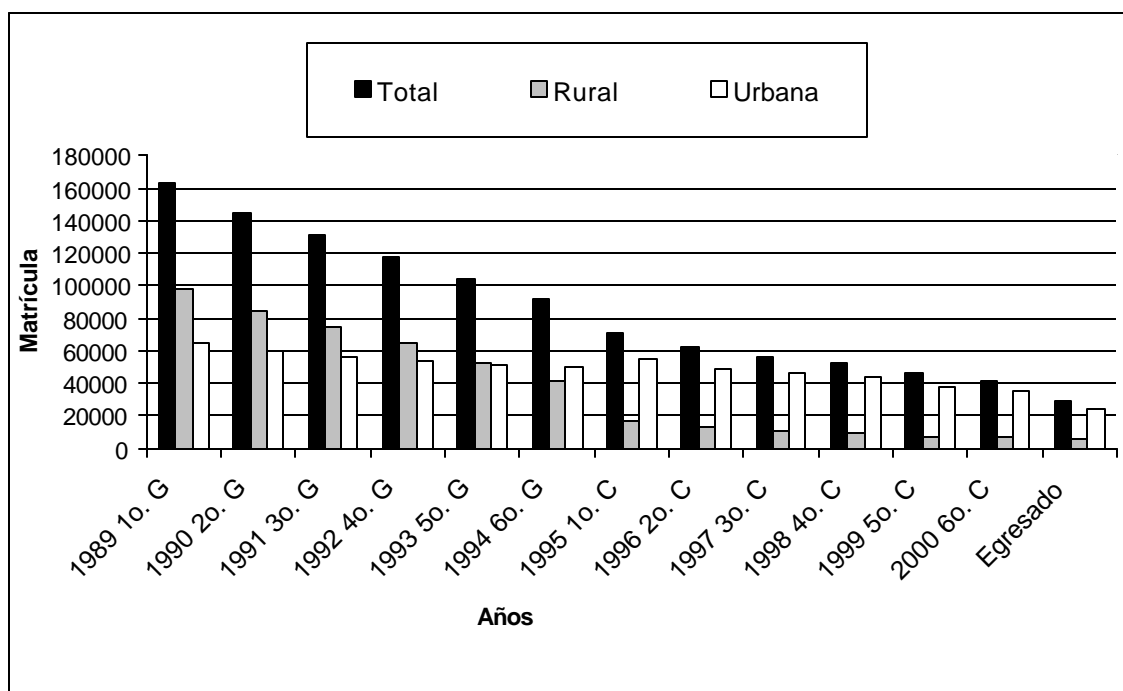
Los cargos docentes y no docentes para estos niveles han tenido un fuerte crecimiento, registrándose para el año 2000 un aumento cercano al 40% en la creación de cargos respecto al año 1999.

Los desafíos planteados, desde el análisis del sistema educativo, se centran en el mejoramiento de la eficiencia (reducción de la repitencia, reorganización de los recursos humanos, etc.) y el mejoramiento del acceso en algunos niveles (educación inicial, tercer ciclo, etc.). Pero estos desafíos no pueden ser solucionados solamente de forma técnica o normativa, deben traducirse en propuestas educativas diferentes centradas en aspectos tales como logros de aprendizaje, o trabajo en equipo, por mencionar algunos.

## CAPÍTULO II. PANORAMA CUANTITATIVO DE LA EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL

Paraguay presenta enormes desigualdades en su sistema educativo, particularmente entre la población rural y urbana. La escolaridad media de la población de 25 años y más es de 4,2 años para la población rural y de 7,8 para la urbana. En la EEB el mayor porcentaje de la matrícula se concentra en la zona rural (51%) al igual que la mayor repitencia (10%); existe un mayor número de desertores (5%) y de docentes no titulados (49%); y un 22% de escuelas rurales no ofrecen los dos ciclos completos. Cuando se compara la situación por género no hay grandes diferencias en el acceso a la EEB y Media, sin embargo cuando se analizan las cifras por situación geográfica y nivel socioeconómico la situación cambia: en el sector rural y en el primer y segundo quintil de ingresos las inequidades de género siguen vigentes. La relación alumno/a - docente es significativamente menor en la zona rural (15/1) en comparación con el sector urbano (25/1). Esta diferencia indica la desigual distribución de los rubros docentes debido al grado de dispersión poblacional existente y a la inexistencia de una política de microplanificación físico educativa.

**Cuadro 10: Matrícula por zona. Cohorte 1989 –2002.**



Fuente: "Evolución de los Indicadores del Sistema Educativo"- MEC. División de Planificación, Estadísticas e Información, agosto, 2001

El cuadro 10 muestra las diferencias en el progreso de una cohorte rural vs. una urbana. Tres conclusiones al respecto: (i) existe una mayor probabilidad de que los alumnos que se matriculan en las escuelas rurales repitan y/o deserten en la educación

escolar básica (1er. y 2do. ciclo), en particular en los dos primeros grados; en contraste, las escuelas urbanas logran retener un mayor porcentaje de la población escolar; (ii) del 36% de egresados del sexto grado que asiste a las escuelas rurales, sólo el 8% logra continuar sus estudios en el tercer ciclo de la EEB en las zonas rurales; similar cohorte en las escuelas urbanas logra pasar completamente al tercer ciclo e incluso superar la matrícula existente en sexto grado. La hipótesis es que algunos alumnos de la zona rural (los que están en condiciones para hacerlo), deben trasladarse al área urbana por no existir escuelas rurales que ofrezcan este ciclo; y (iii) la probabilidad de culminar la educación básica (tercer ciclo) para los alumnos que se localizan en el sector rural es muy remota: sólo el 5% de la cohorte estudiada logra hacerlo; en contraste, dos de cada tres alumnos de las escuelas urbanas culminan la básica y continúan al nivel medio.

## 1 El fuerte crecimiento de la matrícula.

**Cuadro 11: Crecimiento de la matrícula por nivel y año 1990-1994-2000-2001.**

	1990		1994		2000		2001		
		% matrí- cula		% creci. Bruto		% creci. Bruto		% matrí- cula	% creci. Bruto
<b>Preescolar</b>			50.626		114.516	126%			
<b>Educación Escolar Básica</b>									
1º y 2º ciclo	687.331	75%	835.089	21%	948.209	12%	948.694	61	0.05%
3º ciclo	105.290	11%	159.675	52%	270.822	70%	292.709	19	8%
<b>Educación Media</b>	56.475	6%	76239	35%	153.198	101%	164.884	11	7.6%
<b>Total</b>	883.253		1.130.547		1.504.746		1.544.854		

Fuente MEC DPEI

\* Datos 1991.

Analizando el cuadro 11 podemos observar:

- Que la matrícula total de la Educación Inicial hasta la Educación Media creció de 75% entre 1990 y 2001.
- Que durante este período, el crecimiento se dio más al nivel de la Educación Inicial (288% entre 1990 y 2000), Educación Media (+ 171%) y el tercer ciclo de la EEB (+157%). Una de las explicaciones de este fenómeno se encuentra en el hecho de que las tasas de cobertura en estos niveles eran muy bajas. Estos datos traducen la presión de la demanda de la población.
- Que el peso de la Educación Escolar Básica (1º y 2º ciclo), importante en el inicio de la Reforma (78% de la matrícula en 1990) va bajando: 74% en 1994, 61% en 2001.

- Que el 1º y 2º ciclo de la EEB tuvieron un crecimiento relativamente fuerte durante los 5 primeros años y un crecimiento casi nulo entre 2000 y 2001. Este dato podría indicar un leve retroceso en el esfuerzo de llegar a la totalidad de la población en edad escolar de 6 a 11 años, el crecimiento de la matrícula siendo inferior (0.05%) al crecimiento natural de la población (2.5%).

Analizando estos datos por zona, tenemos los siguientes resultados:

**Cuadro 12: Crecimiento de la matrícula por nivel y zona. Años 1990-2001.**

	1990		2001		2001		2001	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
		%		%		%	creci. Bruto	%
<b>Educación Inicial</b>	29.241	86%	4916	14%	82.824 (60%)	183 %	55.743 (40%)	1033%
<b>Educación Escolar Básica</b>								
1º y 2º ciclo	305.466	45%	381865	55%	455.679 (48%)	49%	493.015 (52%)	29%
3º ciclo	90.839	86%	14451	14%	193.976 (66%)	113%	98.733 (34%)	583%
<b>Educación Media</b>	52417	93%	4058	7%	129144 (78%)	146%	35.740 (22%)	780%

Los datos por zona demuestran un crecimiento fuerte de la matrícula en la zona rural (+ 1033% Educación Inicial, + 780% en Educación Media, +583% en el tercer ciclo). Pero al nivel del tercer ciclo de la Educación Escolar Básica y de la Educación Media, este crecimiento es insuficiente para lograr un nivel similar a las tasas de matrícula del sector urbano. Como lo señalamos en el capítulo anterior queda, a este nivel, una fuerte inequidad de acceso entre la población urbana y la población rural.

**Cuadro 13. Tasa de escolarización bruta y neta por nivel y zona. Período 1990-2000 (En porcentaje).**

Año	URBANA							
	Preescolar		Educación Escolar Básica				Educación Media	
	Tasa bruta	Tasa neta	1º y 2º ciclo	Tasa bruta	Tasa neta	3º ciclo (Básico)	Tasa bruta	Tasa neta
1990	58	...	104	92	72	51	39	27
1995	75	63	113	94	89	66	49	36
2000	87	72	107	91	101	70	63	49

Fuente MEC

RURAL								
Año	Preescolar		Educación Escolar Básica				Educación Media	
	Tasa bruta	Tasa neta	1º y 2º ciclo		3º ciclo (Básico)		Tasa bruta	Tasa neta
			Tasa bruta	Tasa neta	Tasa bruta	Tasa neta		
1990	7	...	100	87	12	9	6	4
1995	21	17	106	85	22	16	7	5
2000	70	56	110	89	47	30	18	12

Fuente MEC

Las tasas netas de la población escolar rural crecen al nivel del Preescolar pero sin alcanzar el nivel de la población urbana. Lo que sí se da al nivel del 1º y 2º ciclo porque las tasas netas y brutas urbanas bajaron los tres últimos años.

Al nivel del tercer ciclo las tasas de matriculación rural representan menos de la mitad de las tasas urbanas y al nivel de la Educación Media las tasas netas rurales alcanzan apenas el 12%.

#### Cuadro 14: Evolución de la cantidad de cargos<sup>15</sup> docentes y cargos docentes con calificación académica entre 1990 y 1997. enseñanza primaria (1º y 2º ciclo).

Año	Nº de cargos docentes		Cargos docentes con calificación académica (2)			
					%	
1990	27.490		19.582		71%	
1995	37.666		26.866		71%	
2000	48.896 (1)		30.777 (1)		63%	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
	23.029	33.242	17.035	18.274	74%	55%

1 incluye docentes en aula y directores docentes

2 Los datos de 1990 a 1996 son datos en relación con la categoría salarial del docente, mientras que solamente a partir de 1997 se empezó a tener en cuenta el nivel de formación real de los docentes.

Para hacer frente al fuerte crecimiento de la matrícula, durante el proceso de la Reforma Educativa hubo una incorporación masiva de docentes (más de 20.000 cargos), en la zona rural, muchas veces sin formación académica. Aunque en los últimos años se ha realizado un esfuerzo de profesionalización a través de un sistema de formación a distancia, se estima que en el año 2000 quedaban 45% de docentes sin títulos en las zonas rurales.

Existe también una cantidad importante de docentes sin rubros o con un nivel de remuneración inferior a su categoría.

<sup>15</sup> Un cargo corresponde a un turno educativo (medio día), la mayoría de los docentes tienen dos cargos.

En cuanto al salario, en términos reales, manteniendo constante el guaraní a 1982, el salario docente ha duplicado más que su nivel real entre 1990 y 1997. Lo que provoca que en la primera parte de la Reforma haya habido una revalorización de la función docente. Mientras que durante los dos últimos años (2001-2002), en un contexto de fuerte devaluación de la moneda y de inflación, no hubo aumento salarial, los recursos actuales del Estado no permiten cumplir con una serie de condiciones definidas en el estatuto docente (pago de la seguridad social, etc.).

### Cuadro 15: Alumnos por sección/zona/nivel – Año 2000.

Nivel	Alumnos/sección		
	Urbana	Rural	Total
Preescolar	23	17	20
EEB 1º y 2º ciclo	24	15	18
EEB 3º ciclo	32	24	29
Educación Media	28	19	22

Fuente Mec DPEI.

De 1990 a 2000, el promedio de alumnos por docente en EEB bajó de 25 a 18. Este promedio es diferente de una zona a otra, dándose situaciones con excesiva cantidad de alumnos/as en los grados en zonas rurales. Estos datos demuestran la necesidad de profundizar en el proceso de reestructuración del sistema educativo. Está en proceso de elaboración el “estatuto docente” y la reorganización de los rubros. Esta tarea no podría ser solamente administrativa; eso implicaría también la posibilidad de tener un sistema de evaluación y seguimiento del desempeño del docente, director, etc., así como la necesidad de diseñar y fortalecer nuevas modalidades pedagógicas como plurigrado<sup>16</sup> o sistema de doble escolaridad, por citar solo algunas de ellas. Estas modalidades en las zonas rurales permitirían articular equidad en el acceso y calidad de aprendizaje.

## 2 Logros de aprendizaje.

### *Indicadores de eficiencia.*

Se toman como Indicadores de Eficiencia las tasas de promoción, repitencia y abandono.

Solo el 45% de cada grupo de niños que se matriculan en primer grado se gradúa en seis años sin repetir y el 70% se gradúa eventualmente (un 27% se gradúa después de repetir una o más veces). Particularmente grave es la repitencia en los dos primeros grados de la EEB: 15,9% en rural y 14% en las escuelas urbanas (2000). En promedio, se necesitan nueve años para producir un egresado de sexto grado, lo que implica que el sistema consume un 50% más de los recursos que serían necesarios.

<sup>16</sup> Plurigrado: un docente con alumnos de diferentes grados.

**Cuadro 16: Educación Escolar Básica 1º y 2º ciclo. Tasas de promoción, repitencia y abandono por zona. Período 1985-1999**

Urbana							Rural						
Años	Tasa de Promoción						Años	Tasa de Promoción					
	1º	2º	3º	4º	5º	6º		1º	2º	3º	4º	5º	6º
1990	82.5	87.4	88.8	90.7	90.5	112.0	1990	76.7	78.3	78.2	77.2	80.4	19.4
1995	80.1	87.4	91.8	92.2	92.5	109.3	1995	73.7	80.2	81.6	81.6	83.4	43.5
1999	79.8	85.4	88.5	89.6	90.8	106.3	1999	80.4	87.3	87.9	88.8	90.2	73.6

Urbana							Rural						
Años	Tasa de Repitencia						Años	Tasa de Repitencia					
	1º	2º	3º	4º	5º	6º		1º	2º	3º	4º	5º	6º
1990	12.3	10.6	8.5	5.6	3.9	1.2	1990	14.1	13.3	11.4	8.4	4.7	1.5
1995	15.4	10.8	6.9	5.3	3.9	1.3	1995	16.1	13.7	10.0	7.9	4.8	1.5
1999	12.3	8.4	6.2	4.4	2.8	1.3	1999	14.9	12.1	9.9	7.5	4.6	2.3

Urbana							Rural						
Años	Tasa de Abandono						Años	Tasa de Abandono					
	1º	2º	3º	4º	5º	6º		1º	2º	3º	4º	5º	6º
1990	5.2	2.1	2.8	3.7	5.6	-13.2	1990	9.2	8.5	10.5	14.4	14.9	79.1
1995	4.5	1.8	1.2	2.5	3.6	-10.6	1995	10.2	6.1	8.4	10.5	11.8	55.1
1999	7.9	6.2	5.4	6.0	6.5	-7.7	1999	4.7	0.6	2.3	3.7	5.2	24.2

Fuente MEC

Al revisar estas tasas por zona, se aprecia que la tasa de promoción en la zona urbana sufre una fluctuación del orden de 15 puntos entre 1º y 5º grado, en diferentes años. El límite inferior de estas variaciones se sitúa alrededor del 80 % y el superior alrededor del 97 %. En general, la promoción se mantiene por encima de los 80 puntos porcentuales. La sobrevaloración del 6º grado se debe al fenómeno de migración interna y urbanización. En la zona rural, aunque la promoción es menor a la urbana, se ha ido dando un paulatino aumento. En esta zona, el aumento más notorio se ha producido en 6º grado, que ha subido 62 puntos en el período considerado. La tasa de repitencia es superior en la zona rural especialmente en 1º (14.9%) y 2º grados (12.1%)

La tasa de abandono muestra un fenómeno particular en la zona urbana, donde en algunos grados y principalmente en el 6º se presenta de manera negativa. Los números negativos se deben principalmente, como ya se ha dicho, a la migración interna y a la urbanización. En líneas generales, hay menos abandono en la zona urbana que en la rural; sin embargo, en ésta última la tendencia es a la disminución del abandono, sobre todo en el 6º grado, que ha disminuido alrededor de 55 puntos.

### 3 Los resultados SNEPE.

El nivel de aprendizaje es bajo, lo que muestra que el crecimiento del sistema no está asegurando un nivel de aprendizaje significativo para los egresados. Los resultados de las pruebas del SNEPE (Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo) señalan que la media nacional en sexto grado en Comunicación era, en el año 2001, de 51,3% y en Matemática de 45,8%, bajando en los sectores rurales a 49,6% y a 45,2% respectivamente. En tercer grado los resultados también fueron bajos: 58,9% en Comunicación y 55,8% en Matemática. Como punto de referencia, la Reforma Educativa ha estipulado, como un indicador aceptable de logro, que los alumnos contesten al 70% de sus preguntas en forma correcta.

**Cuadro 17: Porcentaje de alumnos que han alcanzado como mínimo el tercer grado de la enseñanza primaria y que dominan un conjunto de competencias básicas de aprendizaje definidas a escala nacional. Año 1997- 2001.**

Áreas Evaluadas	Comunicación		Matemática	
	% de Logros 98	% de Logros 01	% de Logros 98	% de Logros 01
<b>Categorías</b>				
<b>Escuelas Urbanas</b>	55.80%	62.72%	53.37%	56.68%
<b>Escuelas Rurales</b>	55.57%	55.73%	53.67%	55.20%
<b>Escuelas Oficiales</b>	55.47%	58.13%	53.03%	55.68%
<b>Escuelas Privadas y Subvencionadas</b>	56.40%	63.34%	54.67%	56.97%
<b>Resultado Nacional</b>	55.87%	58.93%	53.43%	55.88%

Fuente informe SNEPE difusión 1998.2002.

Si queremos comparar los resultados de las dos últimas evaluaciones, pese a que científicamente esta propuesta es incorrecta porque la muestra no es igual, podemos observar que la media nacional en tercer grado en Comunicación subió 3 puntos con relación a la prueba de 1997 y que esta diferencia es mas fuerte en zonas urbanas y casi nula en zonas rurales. En cuanto a las pruebas de Matemática, el promedio nacional es de 55.88, lo que se traduce en un mejoramiento de 2.5 puntos con relación a 1997. Este mejoramiento se da, además, de la misma forma en las zonas urbanas y rurales.

**Cuadro 18: Porcentaje promedio de respuestas correctas en las pruebas de Comunicación, Matemática y Estudios Sociales. Aplicadas en el 6° E.E.B. por estratos. Año 1998 –2001**

Áreas Evaluadas	Comunicación		Matemática		E. Sociales	
	% de Logros 98	% de Logros 01	% de Logros 98	% de Logros 01	% de Logros 98	% de Logros 01
<b>Categorías</b>						
<b>Escuelas Urbanas</b>	51.35%	53.01%	48.98%	46.55%	58.88%	61.36%
<b>Escuelas Rurales</b>	47.53%	49.62%	44.18%	45.21%	54.45%	59.75%
<b>Escuelas Oficiales</b>	41.55%	50.10%	45.10%	45.05%	55.53%	56.67%
<b>Escuelas Privadas</b>	66.03%	57.70%	60.33%	50.20%	67.93%	65.18%
<b>Escuelas Subvencionadas</b>	58.08%		50.98%		59.95%	
<b>Resultado Nacional</b>	51.08%	51.30%	46.68%	45.88%	56.78%	60.55%

Fuente informe SNEPE difusión 1999. 2002.

Las pruebas en el sexto grado nos muestran que no hay variación entre 2001 y 1998, la media nacional en Comunicación era de 51.30 en 2001 (51.08 en 98), en Matemática de 45.88 en 2001 (46.68 en 98). Pero sí existe una pequeña diferencia en las zonas rurales (+2% en Comunicación y + 1% en Matemática).

**Los logros de aprendizaje según las diferentes modalidades.**

Además de los resultados por zona o por sector, sería interesante analizar los resultados de estas pruebas en función de las diferentes modalidades o programas implementados. En un informe a publicar sobre la repitencia<sup>17</sup> escolar en el Paraguay, aparecen datos que muestran que, de las diferentes modalidades implementadas, es la modalidad plurigrado la que tiene el menor índice de repitencia.

Modalidad	Repitencia
Total EEB	12%
Modalidad plurigrado	8%
Modalidad Guaraní hablante	11%
Escuela Activa	9%

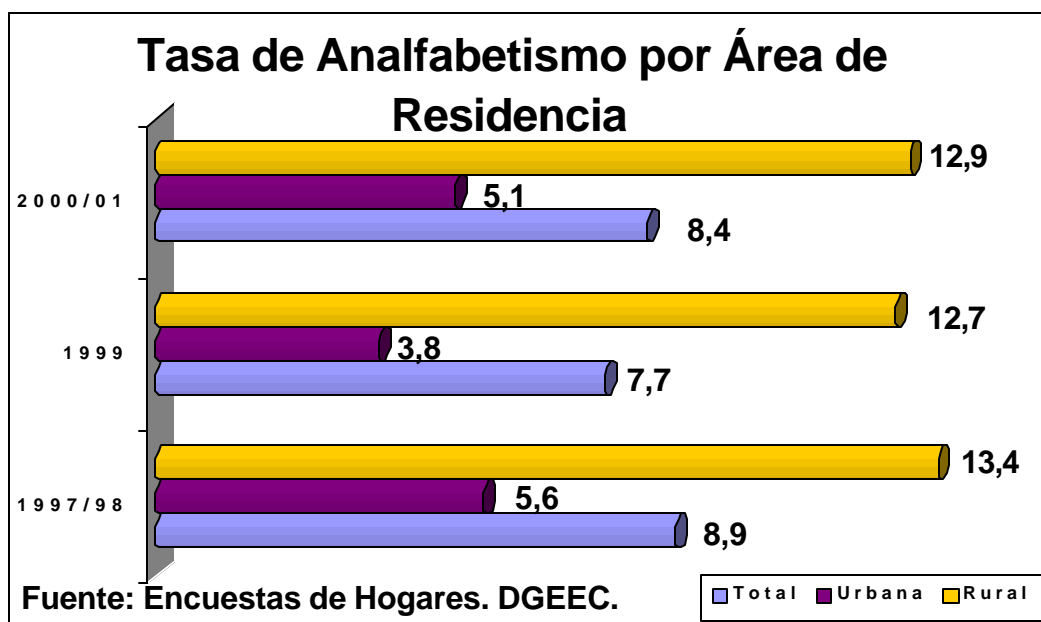
**4 Tasas de analfabetismo<sup>18</sup>:**

En 2000/01, la tasa de analfabetismo correspondiente al grupo de 15 y más años de edad era de 8.4% al nivel del país (varones: 6.9%, mujeres: 9.8%), siendo esta tasa más baja en las zonas urbanas (5.1%) que en las zonas rurales (2.9%).9%. Al nivel de esta zona, los datos se distribuyen de la siguiente manera: rural varones, 10.7, rural mujeres, 15.4%.

<sup>17</sup> "Repitencia escolar en Paraguay. Un abordaje para un problema educativo complejo" Informe preliminar, MEC 2004.

<sup>18</sup> Analfabetismo

Personas de 15 años y más de edad que no tienen el segundo grado aprobado en el momento de realizarse la encuesta o el censo.

**Cuadro 19: Tasa de Analfabetismo por Área de Residencia**

Se estima que el índice de semi analfabetismo (o analfabetismo funcional) en la misma franja etárea es aún más elevado, existen más de 850.000 personas semi analfabetas que representan al 37.6%.

### **CAPÍTULO III. ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DEL PAÍS DESDE LOS AÑOS 90 Y SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL EN LA MISMA**

Podemos distinguir tres etapas en el desarrollo de las políticas educativas de la última década:

- El inicio de la Reforma Educativa y el Programa Educación Para Todos (UNESCO).
- El diseño y la implementación del plan estratégico 2020 y los programas de Mejoramiento de la Educación Primaria (MEC BID) y Secundaria (MECES) primera generación.
- El diseño y la implementación de los programas de fortalecimiento de la Educación Primaria (MEC-BID) y Secundaria (MECES) segunda generación.

#### **1 Reforma Educativa compromiso de todos<sup>19</sup>.**

Si la definición de los fines de la educación paraguaya apareció de forma muy clara desde el inicio de la Reforma, las estrategias para lograrlas se fueron definiendo y ajustando con el tiempo.

#### ***Fines de la educación paraguaya***

“La educación paraguaya busca la formación de mujeres y varones que, en la construcción de su propia personalidad, logren suficiente madurez humana que les permita relacionarse comprensiva y solidariamente consigo misma/o, con los demás, con la naturaleza y con Dios; en un diálogo transformador con el presente y el futuro de la sociedad a la que pertenecen, y con los principios y valores en que ésta se fundamenta”

“Al garantizar la igualdad de oportunidades para todos, busca que varones y mujeres, en diferentes niveles, conforme con sus propias potencialidades, se califiquen profesionalmente para participar con su trabajo en el mejoramiento del nivel y calidad de vida de todos los habitantes del país”.

“Al mismo tiempo, busca afirmar y dinamizar la identidad de la nación paraguaya y de sus culturas, en la comprensión, la convivencia y la solidaridad entre las naciones, en el actual proceso de integración regional, continental y mundial”.

#### ***Objetivos inmediatos de la Reforma:***

- Realizar la reestructuración administrativa del MEC, teniendo en cuenta las necesidades de modernización, descentralización y desburocratización de su estructura y estilo de gestión.
- Realizar la reforma curricular necesaria, incluyendo componentes nacionales y regionales; promover la elaboración de nuevos textos de lectura y estudio para los actuales tiempos políticos y culturales.

<sup>19</sup> Material editado por la Fundación en Alianza, Asunción, 1992.

- Programar una capacitación diferenciada para los actuales docentes y formar adecuadamente a los futuros, para los niveles primario, secundario, terciario y universitario.
- Mejorar las condiciones salariales de los docentes.
- Proveer a los centros de enseñanza de los recursos de aprendizaje necesarios;
- Promover la organización de bibliotecas o centros de recursos de aprendizaje, laboratorios y talleres, de acuerdo con sus necesidades;
- Dotar a las escuelas, colegios y centros de enseñanza, de espacios adecuados para la práctica de la educación física y de los deportes;
- Promover la investigación en el campo de las Ciencias de la Educación.

A partir de estos objetivos y de los objetivos del programa Educación Para Todos, podemos ver que esta primera etapa apuntó más bien al acceso de los diferentes grupos sociales al sistema educativo, la reorganización institucional, y la dotación de recursos de aprendizaje.

## **2 Los programas de mejoramiento de la calidad de la educación y el Plan Estratégico 2020<sup>20</sup>.**

La segunda etapa se centró más en el desarrollo de políticas buscando el mejoramiento de la educación a través del cambio curricular, de la capacitación de docentes, del mejoramiento de la eficiencia del sistema, de la ampliación de los medios educativos y de la creación de políticas compensatorias.

El diseño y ejecución de los programas de mejoramiento de la calidad de la Educación Preescolar y Primaria (MECEP) y de la Secundaria (MECES) y la formulación del Plan Estratégico de la Reforma Educativa “Paraguay 2020. Enfrentemos juntos el desafío” constituyen gran parte de la estrategia definida para encarar el proceso de la Reforma Educativa en el Paraguay, en el corto, mediano y largo plazo. Los tres son considerados instrumentos de gestión del nuevo proyecto educativo para el país, aunque las características del tercero son sumamente diferentes a las de los dos anteriores.

Vale la pena señalar que en la identificación de los desafíos y el diseño de la Reforma, salvo algunas breves alusiones, la problemática de las zonas rurales no aparece de forma explícita.

El Plan Estratégico de la Reforma está concebido como un complemento a los demás documentos, orientadores de la Reforma Educativa. Como en el Programa Educación para Todos, la prioridad se centra “en mejorar la calidad y pertinencia de la Educación Básica, tanto en sus modalidades escolarizadas como no escolarizadas... Hay razones lógicas y prácticas para comenzar por este nivel, partiendo de la idea que todas las personas compartan un piso común de conocimientos, habilidades, destrezas y valores;

<sup>20</sup> Plan 2020, MEC Asunción 1996.

y de que este piso común sea bastante superior al estado actual.”<sup>21</sup> A diferencia de los programas de mejoramiento de la calidad de la educación...”, el Plan Estratégico “Paraguay 2020” no estableció los planes operativos anuales que permitan su implementación concreta, sino definió en forma global las prioridades, las metas, las estrategias, las líneas de acción y las actividades específicas que se derivan de las mismas; en orden a los fines, objetivos, y a los fundamentos de la reforma educativa.

Como Programas complementarios podemos citar:

- El Plan de educación bilingüe Guaraní Hablantes que se propone lograr “bilingües coordinados” al termino de la Educación Escolar Básica. Más aún, su propósito es llegar a la Educación Secundaria (humanística y técnica) y al nivel terciario o universitario conforme al avance del proceso de implementación del plan de las necesidades del país.
- El Programa Escuela Activa Mitâ Irû, cuyos objetivos son: (i) desarrollar procesos de aprendizaje centrados en los niños/as, como proceso activo y participativo; (ii) transformar los roles y estrategias pedagógicas de los maestros (pytyvohara), de un rol de transmisor y centro del saber, a un rol de animador y generador de procesos de construcción de conocimiento; (iii) cualificar la acción de los agentes administrativos, cambiar su rol de fiscalizador a asesor y apoyo pedagógico del maestro; (iv) fortalecer las relaciones entre las escuelas y las comunidades; (v) coadyuvar al sistema educativo para alcanzar la escolaridad completa; disminuir la repitencia y deserción escolar; mejorar los logros de aprendizaje; mejorar la equidad en las escuelas rurales.
- Los programas en manos de las gobernaciones, tales como vasos de leche u otros.

De hecho, los dos primeros programas (Guaraní Hablantes, por su característica lingüística) y Mita Iru (previsto en el inicio como una repuesta a la problemática del plurigrado) se centraron mas en las zonas rurales. De la misma forma, dentro de las acciones estratégicas de la reforma existía el deseo de intervenir al nivel de las escuelas de alto riesgo educativo<sup>22</sup> El análisis de estos indicadores demostró que la mayoría de estas escuelas estaban ubicadas en las zonas rurales.

Pero en términos de logros las evaluaciones<sup>23</sup> demostraron:

- Que dos grandes líneas de acción no llegaron a desarrollarse según el plan previsto: el Programa de Atención Especial a 1000 Escuelas de Alto Riesgo y el Programa de Educación Bilingüe. Uno de los motivos por el cual no se desarrollaron, tiene que ver con la falta de recursos humanos capacitados y de conocimientos suficientes de la problemática. Con el tiempo se vio que el bilingüismo en Paraguay es distinto a los otros países del continente, lo que implica contar con la capacidad de diseñar e

<sup>21</sup> “Paraguay 2020” MEC p.13.

<sup>22</sup> El objetivo es: “Desarrollar un programa de atención preferencial a las escuelas de alto riesgo educativo. Estas son escuelas con altos índices de deserción escolar, con alto porcentaje de maestras/os no titulados y que funcionan con tres maestras/os o menos”.

<sup>23</sup> “Nota sectorial BID 2003”.

implementar una propuesta diferente. En cuanto a las 1000 escuelas de alto riesgo, la primera dificultad fue construir un sistema para identificarlas, seguida por el diseño de estrategias de intervenciones<sup>24</sup>.

- Que al nivel de los recursos resulta difícil cumplir con las inversiones previstas a partir del presupuesto ordinario de gastos del MEC, lo que obliga al gobierno a recurrir a programas financiados por organismos internacionales.

Sólo recientemente, con la evaluación del programa Educación Para Todos, la problemática de la educación en las zonas rurales aparece como un desafío específico. Dentro de sus conclusiones, el informe<sup>25</sup> señala: "...La importancia de la educación al nivel de la opinión pública, se traduce con los cambios al nivel de las tasas de matrícula, de las tasas de supervivencia (existe un deseo cada vez mayor de terminar por lo menos el 2º ciclo), pero existen en algunas zonas geográficas o al nivel de algunos grupos de población, todavía factores como la extraedad, la deserción escolar, ..., que traducen la relatividad de esta toma de conciencia. Estos fenómenos son más importantes en las zonas rurales, lo que nos obliga a preguntarnos si en las condiciones actuales la oferta educativa en el campo es suficiente, no solamente en cantidad sino en calidad y en pertinencia de la propuesta educativa.

Existe una conciencia de una educación más creativa, de una educación que sea un instrumento básico para valorar y defender su cultura propia, pero eso no llegó a concretarse de forma amplia. El caso más significativo es el de las carencias en la educación indígena.

Hoy día, hay un reconocimiento de la importancia de un programa de educación bilingüe en general, y de la utilización del guaraní como lengua de enseñanza y enseñada, en particular en las zonas rurales. Pero existe todavía una falta de claridad en el desarrollo del programa y una visión restringida acerca de la educación bilingüe. La mayoría de los actores la limita a la enseñanza del idioma y la aísla del contexto sociocultural....".

Dentro de las recomendaciones de este informe encontramos: "En la gestión de la política educativa se debe dilucidar soluciones más flexibles, descentralizadas que permitan a las comunidades locales, decidir de forma solidaria sobre los objetivos, sobre la forma de adecuar la educación a su entorno, etc. "...El desafío de encontrar una propuesta educativa como repuesta a la construcción de un modelo de sociedad es particularmente urgente por algunos sectores como el campo o las comunidades indígenas. La situación de las escuelas rurales merece un análisis más profundo. Se puede pensar que, si dentro de los 10 próximos años el Estado no llega a ofrecer un servicio de calidad en los asentamientos rurales, el problema de la migración de los jóvenes campesinos hacia la ciudad produciría un problema más importante en los

<sup>24</sup> D. Demelenne, "Consultoría sobre los principales determinantes de desempeño (escolares y sociales) de las escuelas de alto riesgo".

<sup>25</sup> MEC, "Educación para todos. Evaluación año 2000"

centros urbanos: falta de infraestructura, escuelas sobrepobladas, formación escolar incapaz de preparar para un empleo, violencia. Ofrecer un servicio equitativo y de calidad en las zonas rurales de poca densidad de población no es simple, pero en el contexto socioeconómico del Paraguay, debemos pensar hacia dónde apuntar el desarrollo.

En cuanto a la situación de las comunidades indígenas, se puede pensar que el desafío es más grande todavía, por la cantidad de etnias y grupos lingüísticos diferentes. Considerando que la cantidad de personas afectadas es baja, se podría iniciar una estrategia con organizaciones no gubernamentales trabajando este tema, partiendo del reconocimiento y tratando de coordinar esfuerzos.

Orientar la estrategia de capacitación del docente hacia el fortalecimiento del mismo en su quehacer implica, no tanto el conocimiento de un nuevo modelo, sino la capacidad de ubicarse dentro de este modelo. Ver en qué esta nueva propuesta le puede ayudar en la complejidad de su trabajo cotidiano”.

Estas diferentes recomendaciones apuntan a fortalecer la legitimidad de la reforma, trabajando las dimensiones sociales, culturales y pedagógicas de la educación.

### 3 Los programas de fortalecimiento.

La tercera etapa se inicia con los resultados- evaluación de varios programas EPT, MEC-BID, Escuelas Activas. Sumando estos resultados con las dificultades de desarrollar algunas estrategias se decidió, en esta tercera etapa de la Reforma, centrar el desarrollo de las políticas educativas en el fortalecimiento y la focalización. Son tres los programas diseñados en esta última parte de la Reforma: el programa de fortalecimiento de la Educación Inicial, el programa Escuela Viva y la Reforma Joven o MECES II. Presentamos con más detalle el Programa Escuela Viva que se centra en el mejoramiento de la Educación Escolar Básica. Es un programa de fortalecimiento de la Reforma Educativa que plantea una estrategia diferenciada que discrimina a favor de las escuelas que más lo necesitan.<sup>26</sup>

Objetivo general<sup>27</sup>:

El objetivo general del Programa es mejorar la calidad y equidad de la educación escolar básica paraguaya, contribuyendo así a la disminución de la pobreza y al desarrollo social y económico del país.

Líneas de acción:

- Intervenciones en escuelas básicas (en 150 escuelas urbanas y 1000 escuelas rurales que más lo necesitan).
- Mejoramiento de la formación inicial de los maestros.

<sup>26</sup> “Tríptico de presentación del Programa” UCP 2001.

<sup>27</sup> Manual Operativo UCP/MEC/BID 2001.

- Infraestructura y equipamiento para la expansión del tercer ciclo de la EEB.
- Apoyo estratégico a las acciones del MEC.

Los tres programas tienen como características de proponer estrategias:

- Focalizadas (a una parte de la población o de las escuelas),
- Localizadas (proponiendo intervenciones diferenciadas en zonas rurales, urbanas, etc.),
- Centradas en procesos de mejoramiento o fortalecimiento (apoyándose sobre las acciones desarrolladas durante las otras etapas de la reforma).
- Los indicadores para seleccionar las escuelas focalizadas se centran en general en la repitencia, deserción y nivel de formación docente.

### **Otros programas**

Se ha iniciado la reforma del curriculum y programas de educación de jóvenes y adultos, a través de los programas:

- Programa de Paraguay (PRODEPA Ko'é Pyahú) que cuenta con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Dicho programa está dirigido al cambio integral de la educación de jóvenes y adultos en Paraguay.
- Bi-alfabetización castellano-guaraní en género y organización comunitaria para la producción, la salud y la educación; cuenta con el respaldo del MEC, CEPAL, CECTEC y Secretaría de la Mujer. Se trata de un método de alfabetización bilingüe simultáneo para el logro de una estrategia nacional e interinstitucional de lucha contra la pobreza, el desarrollo productivo y micro empresarial para las poblaciones rurales más necesitadas del interior.
- Fortalecimiento del Programa Centros Integrados de Acción Comunitaria (CIAC), abarcando a 35 comunidades, con 38 proyectos productivos en ejecución, beneficiando en forma directa a 1.750 familias e indirectamente a 27.500 personas, lográndose una mayor participación de la comunidad en el trabajo conjunto.

### **Coordinación con otras instituciones**

A nivel Interinstitucional, entre los diversos sectores del Gobierno se encuentra en marcha el Programa ENREPD (Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad) como una política intersectorial, involucrando en su proceso de diagnóstico y diseño, además de a los organismos gubernamentales, a representantes de todas las instancias representativas de la sociedad (públicas, privadas, civiles). Este programa cuenta con el apoyo del PNUD y la cooperación del BID, el Banco Mundial, la Fundación Konrad Adenauer y la OIT.

## CAPÍTULO IV. DESCRIPCIÓN DE LOS CASOS EMBLEMÁTICOS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA BÁSICA RURAL DEL PAÍS DESDE LOS AÑOS 90 A LA FECHA

### 1 ¿Educación campesina o educación para los campesinos?<sup>28</sup>.

Ubaldo Chamorro, especialista en educación, afirmaba que: “en el proceso de desarrollo paraguayo no existen hechos y/o procesos que permitan hablar de una educación indígena y/o campesina en sentido estricto, salvo excepciones puntuales en ciertos períodos históricos. El hecho obedece a una misma causa: el sometimiento económico, social y cultural al que históricamente fueron sometidos estos dos sectores poblacionales del país.”

“La tendencia de los procesos educativos implementados se adscribían, en general, a lo que se puede denominar “educación para el indígena y/o para el campesino”, y en algunas pocas ocasiones se le podría adscribir a una “educación indígena y/o campesina”, es decir, emergida desde y por los indígenas y/o campesinos”.

“Uno de los indicadores de verificación que sustenta o valida la afirmación del párrafo anterior constituye el idioma priorizado en ambas posturas, la educación para la población campesina se vehicula en español y la educación campesina en guaraní, y el español se estudia como segunda lengua”.

“Esta visión explicitada se constata en cualquier texto de la historiografía paraguaya. Así, cuando hablaban de la educación indígena en el período colonial se describía aquella educación que la Iglesia y/o la Corona española ofrecía al indígena. En períodos históricos posteriores se evidencia la misma tendencia, salvo algunos procesos focalizados en algunas etapas del desarrollo histórico y social del país. Así se constata, en el Congreso Pedagógico de 1904, donde Ramón I. Cardozo esbozó lo que debería ser la educación para la población rural campesina; lo mismo ocurre en el corto período de la revolución febrerista, y en el desarrollo de las Ligas Agrarias Campesinas, en la década del 60 al 70, cuya experiencia educativa constituyó uno de los procesos educativos del sector campesino desarrollado en forma sistemática en contraposición a la oferta educativa oficial”.

“En los sucesivos procesos de reforma, que preceden a la reforma educativa actual, también se evidencia la tendencia a la educación para el sector rural o campesino. Así también la misma reforma actual, aunque reconoce la diversidad poblacional y la necesidad de adecuarse al sujeto de la educación que en el caso de Paraguay no conforma un solo perfil, su oferta educativa sigue siendo uniforme para todo el país. Romper este condicionante no es fácil, así lo demuestra la implementación de las modalidades “guaraní hablante” e “hispano hablante” ofertadas desde la Reforma Educativa como una forma de reconocer y asumir el bilingüismo paraguayo”.

<sup>28</sup> Foro Nacional de Educación Rural, Asunción diciembre de 2000, Síntesis de la ponencia de Ubaldo Chamorro, especialista en educación.

## 2 El Programa Educativo del Movimiento Fe y Alegría

### **Antecedentes**

Fe y Alegría es una institución dentro de un movimiento nacido en Paraguay en 1992, a partir de la iniciativa de la Orden de los Jesuitas del Paraguay, con una larga y reconocida tradición en el campo de la educación formal e informal en el país y en América Latina.

Sus intenciones son las de promover la formación de hombres y mujeres nuevos, conscientes de sus potencialidades y de la realidad que les rodea, abierto a la trascendencia, como agentes del cambio y protagonistas de su propio desarrollo. Asimismo, se propone contribuir a la creación de una sociedad nueva en la que sus estructuras hagan posible el compromiso de una fe cristiana en obras de amor y justicia, por una parte. La acción educativa de Fe y Alegría está enmarcada en la reforma de la educación paraguaya a través de tres programas:

1. Programa de Educación Formal desarrollado en las escuelas suburbanas de Asunción y del área metropolitana: San Lorenzo, Mariano Roque Alonso, Luque, Capiatá, Areguá, Benjamín Aceval (Chaco).
2. Programa de Educación Rural Bilingüe Intercultural (PREBI), en los departamentos de Concepción, San Pedro, Misiones y Caaguazú,
3. Programa de Educación de Jóvenes y Adultos: Programa de Educación Rural Bilingüe Intercultural por Radio (PREBIR), en 10 departamentos.

De hecho en Paraguay, el sector campesino fue el sector privilegiado de Fe y Alegría como punto de partida para la promoción de los más pobres en el Paraguay.

### **PREBIR.**

El PREBIR inicia sus actividades en enero del año 1993.

La comunidad es el centro de la acción educativa del PREBIR. El programa intenta ser un instrumento vinculante de los miembros de la comunidad, para el intercambio solidario de los saberes y experiencias y la valoración y apropiación de los mismos buscando siempre el beneficio de todos.

#### Objetivos:

- Concienciar sobre la necesidad de recuperar los valores culturales fortaleciendo la identidad del campesino/a paraguayo/a.
- Capacitar para el uso de las lenguas oficiales (en forma oral y escrita) en situaciones presentadas.
- Incentivar la diversificación de la producción agropecuaria priorizando el autoconsumo.

- Interpretar los problemas sociales actuando para la transformación de los mismos.
- Motivar la creación y el fortalecimiento de grupos solidarios con miras a las acciones comunitarias.

El Programa consta de tres niveles:

- la primera, de *Alfabetización* con dos ciclos;
- la etapa del *Básico I*, ofrece educación complementaria con dos ciclos más.
- la tercera etapa, el *Básico II* que agrega seis ciclos al programa educativo. En esta etapa la formación y capacitación se concretiza en la elaboración de proyectos de transformación.

### **Características del Programa**

- El PREBIR, utiliza el Sistema ECCA (Emisora Cultural Canaria), basada en estos pilares fundamentales: *La clase radiofónica*: consistente en la emisión diaria de clases, de lunes a viernes a través de una emisora radial, por espacio de 30 minutos para cada ciclo. *El esquema de clase o cartilla*: consistente en un material preparado por el equipo central para cada día de clase que permite al alumno el seguimiento de las clases desde su domicilio o lugar de trabajo, sin mayores necesidades que los útiles necesarios para escribir, como lápiz o borrador. *El aty semanal* (encuentro semanal), que es una modalidad pedagógica que permite la integración de los conocimientos teóricos con la actividad práctica.
- A través del método integrado, los contenidos se desarrollan por ejes temáticos. Estos ejes temáticos se fijan respondiendo a las expectativas de los alumnos, aplicando el método de la reflexión-acción.
- En la Educación Básica de Adultos II, la opción metodológica de trabajo es la estructura modular denominada Módulos por Objeto de Transformación a través de Proyectos.
- El curriculum es bilingüe, donde el guaraní es la primera lengua.

### **Población beneficiaria**

Participan del Programa los mayores de 15 años analfabetos absolutos y funcionales fundamentalmente. Por las características mismas del Programa, centrada en la escolarización básica, la necesidad de una educación permanente y la dinamización del ámbito comunitario para acciones transformadoras, el programa se abre, no solo a los analfabetos, sino también a aquellos que sienten interés o están motivados para generar cambios para el mejoramiento de la calidad de vida desde lo comunitario. En 2004 lo integran 4.907 participantes, 42 Educadores Comunitarios y 640 Pytyvõhára (voluntarios), en 493 comunidades de 10 departamentos.

**PREBI.**

Fe y Alegría desarrolla también una propuesta para Educación Escolar Básica: el Programa Rural de Educación Bilingüe Intercultural que cuenta con 14 escuelas primarias (3 con el tercer ciclo). Son todas escuelas ubicadas en asentamientos campesinos, desarrollándose en la modalidad Guaraní Hablante.

**3 Plan de educación Bilingüe Guaraní Hablantes**

La Reforma Educativa actual implementa el Programa de Educación Bilingüe de Mantenimiento, dentro del cual la lengua guaraní abandona su condición de oralidad y marginalidad en las aulas para convertirse en lengua didáctica de los niños del Paraguay.

Este programa cuenta con dos modalidades: para hispanohablantes, el idioma de instrucción es el castellano, como lengua materna y el guaraní como segunda lengua; para guaraní hablantes: la instrucción se realiza en guaraní, como lengua materna y en castellano como segunda lengua.

El programa se propone, a través de estas modalidades, lograr “bilingües coordinados” al término de la Educación Escolar Básica. Más aún, su propósito es llegar a la Educación Secundaria (humanística y técnica) y al nivel terciario o universitario conforme al avance del proceso de implementación del plan de las necesidades del país.

**Población beneficiaria**

La modalidad para guaraní hablantes, - parte del Plan Nacional de Educación Bilingüe -, se inició en 118 escuelas de nueve departamentos y actualmente cuenta con 374 escuelas. Esta cantidad va disminuyendo por diferentes motivos que se explica en la parte relativa a la evaluación.

**Cuadro 20. Cantidad de escuelas guaraní hablantes.**

	1994	1997	1999	2000
	Cantidad de escuelas			
<b>Total</b>	118	68	427	374

Fuente MEC .

## **Metodología**

La propuesta<sup>29</sup> de educación bilingüe para el sector campesino y popular urbano del Paraguay que queremos, se basa en el modelo de “educación bilingüe de mantenimiento”, en la que la institución se lleva a cabo en guaraní, en los tres primeros grados de la escuela primaria, aprendiendo los rudimentos de varias asignaturas, al mismo tiempo que el niño/a se adapta a sus compañeros y a ese nuevo estilo de funcionar y aprender por un lado. Por el otro, también se enseña progresivamente el castellano como segunda lengua hasta finalizar el tercer grado. Es decir, los alumnos son alfabetizados en su lengua materna, al mismo tiempo que van aprendiendo a hablar en castellano. Una vez realizado el proceso de aprendizaje de lectura y escritura en su propia lengua, los niños aprenden en el segundo grado a leer y escribir también en castellano. Mediante el esfuerzo propio de elaboración y uso sistemático del idioma el alumno adquiere la habilidad lingüística de comparar la gramática y la sintaxis de ambas lenguas y a entender como un medio relacional y de significados, en vez de repetir de memoria largos listados de términos sin sentido para su temprana experiencia de vida y de conocimientos. Si el contenido programático de la educación se adecua al mundo cotidiano del niño, entonces tendrían más significado y utilidad, asignaturas como Lenguaje, Ciencias, Historia o Aritmética, entre otras.

### **4 Programa Escuela Activa Mitâ Irû.**

Se enmarca dentro de la búsqueda de respuestas alternativas a la problemática educativa del país, y particularmente la del área rural, donde el déficit educativo es más agudo, sobre todo en las zonas más alejadas en donde perviven unas 800 escuelas con la modalidad de plurigrado. De esta forma, el programa pretende ofrecer alternativas de aprendizaje a las escuelas con la modalidad de plurigrado y posibilitar ofertas diferenciadas y de calidad para niños/as de zonas rurales y urbanas.

El Programa Escuela Activa “Mita iru” se propone responder a la necesidad concreta de las escuelas rurales en la perspectiva de asegurar el derecho a la educación básica, en el marco y desde el concepto de la Educación Básica para Todos.

Es un emprendimiento del Ministerio de Educación y Cultura, (MEC), con el apoyo del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Preescolar y Primaria, (Proyecto BID-MEC) y el UNICEF, enmarcado dentro del desarrollo de experiencias alternativas, demostrativas, en relación con la ampliación y el mejoramiento de la educación primaria. Al final a estas tres instituciones se agregó Plan Paraguay.

El Programa Escuela Activa Mitâ Irû, tiene como objetivos :

1. Desarrollar procesos de aprendizaje centrados en los niños/as, como proceso activo y participativo.

<sup>29</sup> Proyecto experimental de educación bilingüe en el Paraguay (PEEBIP) MEC 1991.

2. Transformar los roles y estrategias pedagógicas de los maestros (pytyvohara): de un rol de transmisor y centro del saber, a un rol de animador y generador de procesos de construcción de conocimiento.
3. Recuperar el protagonismo de educadores, educandos y padres de familias en la gestión educativa.
4. Cualificar la acción de los agentes administrativos, cambiar su rol de fiscalizador a asesor y apoyo pedagógico del maestro;
5. Fortalecer las relaciones entre las escuelas y las comunidades y de esta forma vincular activamente a la comunidad en los procesos educativos de sus hijos;
6. Coadyuvar al sistema educativo para alcanzar la escolaridad completa; disminuir la repitencia y deserción escolar; mejorar logros de aprendizaje; mejorar la equidad en las escuelas rurales .

### **Metodología:**

- Las estrategias de acción están sustentadas en cinco componentes: i) Capacitación y seguimiento; b) Currículo; c) Administrativo-organizativo, d) Comunitario y e) Evaluativo.
- En la Escuela Activa, los componentes son espacios flexibles, que buscan la participación de todos. Definidos como espacios abiertos, de interacción entre los diferentes actores, los componentes cumplen, dentro del Programa Escuela Activa, una función dinámica. Como cada actor cumple un rol distinto y tiene intereses diferentes, es importante que existan lugares comunes, puntos de encuentro para confrontar sus ideas con los demás, definir una estrategia y ponerse de acuerdo sobre los principales problemas de su escuela”<sup>30</sup>
- La implicación progresiva de la totalidad de los actores (docentes, padres, niños/as y directores) se hace mediante una participación efectiva dentro de los 5 componentes del programa, cuyos ejes responden a las siguientes preguntas:
  - COMPONENTE CURRICULAR *¿Qué aprender y cómo?,*
  - COMPONENTE DE CAPACITACIÓN *¿Cómo adquirir las capacidades necesarias para un aprendizaje significativo?*
  - COMPONENTE ADMINISTRATIVO *¿Cómo organizar la gestión educativa en forma eficiente?,*
  - COMPONENTE COMUNITARIO *¿Cuáles son los conocimientos útiles y pertinentes para nuestra comunidad?*
  - COMPONENTE EVALUATIVO *¿Cómo medir los cambios que se han logrado a través del programa?*

<sup>30</sup> “Construyendo la Escuela Activa. Manual del Programa” MEC, MEC BID, UNICEF 1999.

- El Programa Escuela Activa basa su acción en el respeto a estos principios:
  - Partir de los conocimientos previos de todos los actores.
  - Dar importancia a la participación y a la experimentación.
  - Favorecer el aprendizaje social a través del trabajo en grupo y la confrontación de ideas.
  - Desarrollar la responsabilidad a través de compromisos concretos.
  - Construir el auto-aprendizaje a través una dinámica de evaluación permanente y participativa.

Estos principios pueden ponerse en práctica solamente a través de la construcción de un programa sistemático que requiere de un lapso importante. Por ello, la implementación de la Escuela Activa contempla tres etapas, cada una tiene una duración de aproximadamente un año.

1. Etapa de INICIO: En ésta se crean las condiciones para que emerjan y se expresen las expectativas y necesidades de todos los sujetos involucrados en el proceso educativo (alumnos, docentes, administradores y padres/madres de familia). Este proceso desemboca en la definición de los compromisos de parte de sus actores y en el establecimiento de las diferentes instancias de trabajo.
2. Etapa de CONSOLIDACION: se orienta a la adecuación del Programa para su inserción en la comunidad y a la definición de planes de trabajo de cada componente.
3. Etapa de EVALUACION: En su desarrollo se crean las condiciones e instrumentos para visualizar el impacto del programa dentro de la comunidad y en los procesos de desarrollo personal y colectivo de los actores involucrados. Además, se orienta a la percepción de la consistencia, sustentabilidad de la acción realizada y en su posibilidad de réplica.

Cada una de estas etapas se divide en tres sub-etapas: planificación, aplicación y evaluación”<sup>31</sup>

### **Población beneficiaria**

El programa se desarrolla en 203 escuelas de 4 departamentos del país.

<sup>31</sup> “Construyendo la Escuela Activa. Manual del Programa” MEC, MEC BID, UNICEF 1999..

## 5 Programa Escuela Viva Hekokatúva, Sub componente ‘Mejoramiento de las escuelas rurales’.

Como se vio en la última etapa del proceso de la Reforma Educativa, Escuela Viva aparece como un programa de fortalecimiento de la Educación Escolar Básica, que plantea una estrategia diferenciada por medio de la discriminación a favor de las escuelas que más lo necesitan.<sup>32</sup>

Este programa a su vez se organiza en diferentes componentes y sub componentes, dentro de los cuales se cuenta el sub componente 1000 escuelas rurales, que tiene como objetivo: *“Implementar en el sistema educativo una propuesta pedagógica bilingüe focalizada en 1000 escuelas rurales; con el fin de mejorar los aprendizajes en las áreas de Matemáticas, Comunicación y Ciencias Naturales, de alumnos y alumnas del 1º y 2º ciclo de la EEB, fortaleciendo la puesta en práctica de la Reforma Educativa”*<sup>33</sup>.

### **Antecedentes**

El diseño de este programa se realizó teniendo en cuenta el resultado de las experiencias anteriores (el programa Escuela Viva, el Programa Rural de Educación Bilingüe Intercultural Radial (PREBIR) de Fe y Alegría, el Programa Escuelas Guaraní Hablantes, el proyecto Escuelas de Alto Riesgo Educativo, etc.)

### **Población beneficiaria: Criterios de elegibilidad**

- Los criterios utilizados para la selección de las 1.000 escuelas rurales de alto riesgo educativo son: alto porcentaje de cargos ocupados por maestros no titulados (mayor o igual a 50%); alto porcentaje de repitencia (9% y más); y deserción (6% y más), bajo rendimiento, una o más NBI, infraestructura precaria (sin luz, agua, sanitario) existencia de ACE (no excluyente) y tipo de acceso.
- El ingreso de las escuelas al programa se va realizando por área y no por escuela. El criterio para seleccionar un área es el mayor número de escuela de alto riesgo educativo en esas áreas (30% ó más).

### **Metodología**

Los fundamentos pedagógicos del programa se sustentan en:

- La concepción de escuela como realidad contextualizada, espacio de construcción social y colectiva donde se articulan las expectativas de los estamentos que proponen las políticas educativas y las aspiraciones, necesidades de las familias y comunidades, donde la acción de cada actor no es la sumatoria de esfuerzos

<sup>32</sup> “Tríptico de presentación del Programa” UCP 2001.

<sup>33</sup> Ibid.

parciales sino que es el lugar de encuentro de esfuerzos colectivos y mancomunados.

- La concepción sistémica, contextualizada y constructivista de la gestión institucional basada en un saber sobre la situación en la que se interviene y no un saber meramente técnico, gestión como la capacidad de crear condiciones para que algo inédito suceda a partir de la percepción de las diversas situaciones cotidianas enfatizando el papel de la intencionalidad pedagógica, donde el directivo desarrolla saberes teóricos e instrumentales para “ leer” y abordar problemáticas en el contexto particular de sus instituciones y los relacionados con la comprensión de la importancia de su función en dicho contexto.
- La concepción de aprendizaje y de enseñanza constructivista, basada en los siguientes principios; el conocimiento se construye a partir de la acción: es la acción la que permite al sujeto establecer (construir) los nexos entre los objetos del mundo, entre sí mismo y esos objetos que, al interiorizarse, reflexionarse y abstraerse, configura el conocimiento del sujeto.
- La concepción de familia como espacio fundamental en los procesos de desarrollo del niño y la niña , portadora de valores, identidad, normas, saberes, afectos, expectativas. Estos elementos son partes constitutivas de un modelo educativo. Este modelo a veces es distinto al modelo educativo escolar, lo que genera tensiones o conflictos en el niño. El desafío es, entonces, encontrar los puntos de articulación, diálogo, concertaciones entre ambos modelos e integrarlos al proyecto educativo colectivo.
- una concepción de “niño competente” donde la competencia se define<sup>34</sup> como un conjunto de aptitudes (saberes, saber hacer, saber ser, saber vivir juntos<sup>35</sup>) necesarias para realizar una tarea y resolver problemas de un campo determinado. Es así que el concepto de competencias es más bien la capacidad de movilizar diversos recursos de conocimientos, para hacer frente a una situación de qué hacer con la acumulación de saberes, por ejemplo. De esta forma “un niño competente” dentro de la perspectiva del programa es un niño capaz de movilizar sus diferentes saberes para solucionar problemas concretos que se presentan en su vida cotidiana. Visto de esta forma, el aprendizaje aparece como una herramienta al servicio de un proyecto de mejoramiento de la calidad de vida.
- Podemos percibir también que este concepto de competencia no puede reducirse al alumno solo, sino a la totalidad de los actores involucrados en el proceso de educación, donde para cumplir con los compromisos y metas de mejoramiento definidos, cada actor (docentes, directores, y padres) deben ser capaces de resolver los desafíos concretos y cotidianos de un proyecto educativo local.

<sup>34</sup> “Les pratiques de formation à l’enseignement au cœur de la formation professionnelle des futurs enseignants” Leopold Paquay, 1995.

<sup>35</sup> Ver los cuatro pilares del conocimiento de J. Delors “La educación encierra un tesoro” UNESCO 1996.

En esta perspectiva, el contexto y la cultura local aparecen como un nivel imprescindible sobre el cual se construyen todos procesos educativos.

La propuesta de Educación Bilingüe se inscribe igualmente dentro de esta dinámica donde el niño, integrándose en la sociedad, es siempre el centro, y el proceso se realiza desde el centro hacia afuera, “captando, procesando, integrando lo otro a partir de sus categorías cognitivas con su sistema de comunicación y a partir de su forma de simbolización”<sup>36</sup>.

Eso implica que la implementación de una propuesta de educación bilingüe intercultural, como propone el objetivo de este sub componente, implica por lo menos tres desafíos distintos:

1. Construir el proceso de aprendizaje a partir del *idioma materno* de los niños/as, - en el caso de las escuelas rurales muchas veces en Guaraní -. Pero para determinarlo de forma más precisa, el programa diseñó un test socio lingüístico<sup>37</sup> que sirve de pretexto para negociar con los docentes y la comunidad el idioma de inicio del proceso de enseñanza.
2. Diseñar un proceso de enseñanza de los dos idiomas nacionales, de acuerdo al enfoque pedagógico del programa y al grado de bilingüismo que manejan los niños a entrar en la escuela.
3. Implementar una propuesta intercultural donde, en el caso de Paraguay, la cultura del alumno no se determina tanto por el idioma hablado en su casa, sino más bien en su grupo de pertenencia, en función de una tipología similar a la presentada en el capítulo 1 (campesinos tradicionales, comunidades indígenas, productores agroindustriales, urbanos marginales, urbanos administrativos...). Tener en cuenta la realidad cultural del niño o de la niña no pasa tanto por enseñarle en su idioma materno, sino también en la capacidad de cada docente de tener en cuenta la historia propia de cada uno (definida por su realidad socio cultural).

Para lograr esta propuesta pedagógica el programa se implementa a través de cuatro líneas de acción:

1. El mejoramiento de la gestión que apunta a incrementar la eficiencia de la institución escolar, a través de un mejor aprovechamiento de los recursos locales y un involucramiento progresivo de todos los actores en la definición del proyecto educativo de la comunidad: ¿Cuáles son los conocimientos útiles y pertinentes para la comunidad y como adquirirlos?

<sup>36</sup> Ingrid Jung “Propuesta de formación del maestro bilingüe” en Foro Educativo 1994.

<sup>37</sup> Esta propuesta es parte de un plan piloto iniciado en 2003 y que poco a poco se va generalizado a la totalidad de las escuelas del sub componente escuelas rurales.

2. La transformación pedagógica centrada en la capacidad del docente de definir “¿Qué hacer en contextos específicos?”, lo que implica la capacidad de analizar su propia práctica, identificar sus necesidades y adquirir las competencias necesarias para lograr los objetivos y metas definidas (incluyendo el mejoramiento del aprendizaje en las cuatro competencias básicas). Como apoyo a este proceso de transformación, además de la propuesta de capacitación y acompañamiento, el programa tiene previsto la entrega de materiales de aprendizaje, la incorporación de bibliotecas de aula y rincones de aprendizaje y la creación de programas de noticieros radiales.
3. La participación de la familia y comunidad con el objetivo de transformar la escuela en un centro de iniciativa comunitaria. Esta propuesta apunta a fortalecer el papel de los padres como educadores fortaleciendo los procesos iniciados desde la casa, articulando estos procesos con los desarrollados en la escuela por el equipo de docentes y, finalmente, inscribiéndolos dentro de un proceso de negociación y toma de decisión en un proyecto educativo único. Definido de esta forma, la casa y la escuela aparecen como dos espacios específicos y complementarios.
4. La participación del niño. La participación de los niños se fundamenta en los principios pedagógicos: *un niño protagonista de su aprendizaje*. Pero también se basa en los principios “democráticos”: *reconocer el niño como sujeto de derecho capaz de participar en los procesos de decisión de su escuela*. Los alumnos empiezan a participar de forma progresiva en su grado para constituir poco a poco grupos de trabajo (comités) alrededor de elementos que ellos quieren mejorar dentro de su escuela. A partir de estas primeras experiencias, el segundo año se constituye el Gobierno Escolar, espacio de participación, de decisión y de acción de todos los alumnos. Podemos definir la finalidad del proyecto de los alumnos como un proceso de motivación, de aprendizaje de la vida colectiva.

En el desarrollo del programa, estas cuatro líneas de acción a su vez se articulan alrededor de espacios o estrategias como el Aty Guasu (Asamblea Comunitaria), el Equipo de Gestión Escolar (EGE) o el Proyecto Educativo Institucional, entre otros.

### ***Sistema de implementación***

La implementación del programa se realiza de forma progresiva y sistemática, tomando en cuenta los pasos necesarios para producir un cambio o mejoramiento. Este proceso se dividió en tres etapas.

#### **Etapa 1. Sensibilización**

Comprende la etapa de apropiación de los principios del programa, la definición de compromisos colectivos y la construcción de una visión conjunta.

### Etapa 2: Instalación y desarrollo

Una vez consolidada la base necesaria, la comunidad educativa trabaja para producir los cambios o innovaciones necesarias para mejorar la calidad educativa. Esta etapa se inicia con la definición de planes de trabajo tanto al nivel de los docentes (círculos de aprendizaje), de los padres (asociaciones cooperadoras de padres), de los alumnos (Consejo Escolar), como de la escuela (proyecto educativo institucional). En un segundo momento cada grupo realizará el desarrollo de las actividades previstas.

### Etapa 3: Evaluación y consolidación

Durante su desarrollo se crean las condiciones e instrumentos para visualizar los cambios y el impacto del programa dentro de la comunidad y en los procesos de desarrollo personal y colectivo de los actores involucrados.

- Informar a las diferentes personas e instituciones involucradas de los resultados del programa.
- Dar herramientas y consensuar una propuesta de evaluación de acuerdo con el contexto y las necesidades locales.

## 6 Síntesis de las diferentes propuestas.

Analizando estos diferentes programas, podemos ver que en cuanto a las estrategias:

- Todos los programas diseñan e integran materiales didácticos específicos para la zona, apuntando a un cambio de relación pedagógica entre el docente y el alumno.
- En la elaboración de estos materiales pocos programas integran realmente la dimensión bilingüe. Salvo en el caso de los programas de Fe y Alegría, existen pocos materiales en guaraní o bilingües.
- En cuanto a la entrega de recursos (infraestructura), aparece el concepto de cumplir con necesidades básicas de enseñanza (dotar a las escuelas de agua, baños, aulas suficientes), antes de intervenir en la parte pedagógica.
- Si la mayoría de los programas contemplan el diseño de sistemas de capacitación para docentes y directores, pocos son los programas que tienen intervenciones directas con los niños. En los diseños, el niño/a o estudiante aparece más bien como el resultado de la intervención que como el sujeto.
- El trabajo con padres, madres y la comunidad presenta connotaciones diferentes. Si todos los programas integran el trabajo y el fortalecimiento de las comunidades o asociaciones, también se debería plantear tareas con los padres y las madres en sus roles de educadores/as.
- Las estrategias de trabajo con la comunidad también son variables. Para algunos programas la comunidad se limita a la comunidad educativa (docentes, padres, directores, alumnos), cuando para otros es el conjunto de personas viviendo

alrededor de la escuela (el PREBIR por ejemplo desarrolla estrategias con los jóvenes, etc.). La comunidad a veces incluye instituciones publicas y privadas.

- Los espacios de participación y la definición de proyectos (educativos, comunitarios, etc.) aparecen en casi todos los programas, pero en algunos como un supuesto sobre el cual se construye la estrategia de intervención, cuando en otros son el resultado final de esta misma estrategia.

De esta forma, podemos decir que estos programas son un intento de construir una repuesta para responder a los desafíos planteados por la realidad social y educativa definida en los capítulos anteriores. En un primer momento, los esfuerzos se centraron en “poner las escuelas en condición de funcionamiento” o dar legitimidad a una propuesta educativa en las zonas rurales. A través de estos esfuerzos, se van diseñando los rasgos de una educación para la población rural paraguaya, pero quedan desafíos pendientes dentro de los cuales se cuentan la implementación de una verdadera propuesta bilingüe e intercultural y el diseño de una verdadera política para las escuelas plurigrado, que en algunas zonas representan más del 30% de las instituciones escolares.

## 7 Desafíos a asumir

Para profundizar en los datos desarrollados en este informe, se realizó una mesa de discusión con representantes del Consejo Nacional de Educación y Cultura, de los diferentes programas de Educación Rural (Fe y Alegría, Escuela Activa, Escuela Viva, Escuelas Agrícolas) y del Ministerio de Educación y Cultura. Podemos traducir las conclusiones de esta mesa en desafíos a asumir para potenciar una política de educación para la población rural en Paraguay:

1. Diseñar Programas de Educación para la población rural a partir de las necesidades y realidades locales y no a partir de las prioridades de los organismos financiadores.
2. Pensar un modelo de escuela rural capaz de construir procesos de mejoramiento de la calidad de vida de las diferentes comunidades rurales (en cuanto a fortalecer las capacidades de organizarse, decidir, definir modelos de producción adecuados, etc.). En este sentido es importante también pensar la escuela como un espacio de debate y de reflexión y no como un simple instrumento de transmisión y reproducción.
3. Este modelo no puede ser aislado de un proyecto de sociedad basado en el respeto de las diferentes culturas y la construcción de sistema de producción sustentable.
4. Los cambios se inician desde el nivel local pero deben afectar a la totalidad del sistema educativo.
5. Definir mejor el quehacer de un docente rural, la forma de fortalecer y de reconocerlo.

## CAPÍTULO V: CONCLUSIONES

El Paraguay es un país con un fuerte crecimiento demográfico y una población rural que representa el 43% de la población total, lo que representa una disminución de 7 puntos durante la última década. Estos datos reflejan los cambios socio culturales e institucionales por los que atraviesa la sociedad paraguaya: proceso de urbanización, de democratización, de institucionalización, etc.

Dentro de las características analizadas, tres elementos llaman la atención. El primero de ellos es la fuerte movilidad que existe al nivel de la población rural, movilidad que no se traduce necesariamente por una migración del campo a la ciudad, sino también por una migración temporal de uno de los miembros de la familia por motivo de trabajo o de estudio. Este último elemento es particularmente interesante con relación a la problemática abordada en este informe. Otra característica es la diversidad cultural de la población rural, entendiendo la cultura como relacionada con diferentes formas de producir y no solamente relacionada con aspectos étnicos o lingüísticos. Si bien existen en Paraguay varias propuestas de educación intercultural, falta profundizar en la capacidad de la escuela para integrar estas diversidades y generar propuestas de aprendizaje que fortalezcan las identidades y la convivencia en la diversidad. Finalmente, observamos que el 50% de la población paraguaya tiene menos que 20 años, lo que significa que hay un grupo importante que se encuentra en edad escolar, explicando así el fuerte crecimiento de la matrícula estos diez últimos años. Sin embargo y paradójicamente, este grupo social tiene poco protagonismo en la sociedad paraguaya y menos aún en el campo, donde no hay muchas perspectivas sociales o laborales para los jóvenes. Es parte de la misión de la escuela incentivar y fortalecer este protagonismo, pero estas acciones podrían quedarse sin efecto si no se acompañan de otras iniciativas. Es así como para los jóvenes del campo un mayor nivel de estudio no significa una mayor posibilidad de conseguir un trabajo y menos aún un mayor incremento de sus ingresos.

Los jóvenes rurales tienen un promedio de tres años de estudio menos que los urbanos. Mayoritariamente hablan guaraní en su hogar y reciben una remuneración promedio en un 36% inferior con relación a la que reciben los jóvenes urbanos.

En el campo, desde temprana edad los niños dividen su tiempo entre la escuela y las tareas de la casa, lo que les deja poco tiempo para el juego. A partir de los 12 o 13 años ya asumen trabajos de adultos en la casa o en la chacra. Esto responde primeramente a pautas tradicionales de la cultura campesina, pero cada vez más a necesidades socio-económicas. En las familias numerosas del campo no hay suficiente dinero para enviar todos los niños a la escuela y si asisten lo hacen con muchas dificultades por causa de la desnutrición, problemas de salud o falta de insumos. Cada vez más, los directores de escuelas rurales deben asumir estos desafíos en la gestión de su institución movilizando recursos externos (vasos de leche de las gobernaciones, etc.) o internos (organización de meriendas comunitarias a partir de recursos locales).

Los datos económicos del país no son alentadores en cuanto a la posibilidad de revertir estas situaciones. Durante los últimos años el crecimiento económico fue más lento que el crecimiento demográfico, lo que se tradujo en un fuerte aumento de la población pobre, que supera los 40% de la población total en las zonas rurales, y una brecha cada vez más importante entre las familias más ricas y las familias más pobres, lo que hace del Paraguay el segundo país en cuanto a las desigualdades sociales.

El informe presenta también algunas características de las poblaciones pobres y extremadamente pobres del campo. Así, dentro de ellas observamos que el 94% de los pobres extremos rurales se dedican a la agricultura. El modelo económico paraguayo se sustenta en la producción y exportación agropecuarias. Es un modelo muy vulnerable a los factores climáticos y al cambio de los precios internacionales. El crecimiento del sector agroindustrial genera fuertes conflictos sociales y ambientales en un país con un débil grado de aplicación de normativas y sin políticas de desarrollo definidas. Estos cambios afectan al sistema de producción pero también al sistema social: conflictos de tierra, disminución de la mano de obra necesaria para la producción, contaminación ambiental, problemas graves de salud, etc. La falta de iniciativa del Estado en este tema favorece la falta de arraigo de las comunidades rurales.

Esta parte del informe finaliza con una reflexión sobre el papel de la escuela con relación a estos desafíos. Existen contribuciones interesantes de la pedagogía social que demuestran que la escuela puede contribuir a un mejor manejo de los recursos naturales, a la construcción de nuevas prácticas sociales (más participativas, fortaleciendo la capacidad de tomar decisiones al nivel local, etc.), al fortalecimiento de las identidades culturales y a la recuperación de la legitimidad de las instituciones públicas.

El análisis del sistema educativo nos permitió ver que el Ministerio de Educación y Cultura administra el 87% de las escuelas del país y que el 76% de las escuelas de la Educación escolar Básica están ubicadas en la zona rural. Durante la última década uno de los mayores desafíos de este sistema educativo fue la fuerte expansión de la matrícula en el nivel de la Educación Primaria durante los primeros años y en los niveles de la educación inicial y media durante los últimos años. Para hacer frente a estos crecimientos de la demanda, el presupuesto dedicado a la educación resulta insuficiente. El 90% son gastos corrientes (la mayor parte para pagar salarios), lo que deja poca disponibilidad para la inversión y el desarrollo de servicios que contribuyen a mejorar la calidad de la enseñanza. Para cumplir con los objetivos de universalización de la matrícula, el sistema contrató a una cantidad importante de docentes, muchos de ellos, en las zonas rurales, sin formación académica.

El sistema actual presenta altos índices de ineficiencia: altas tasas de repitencia, de deserción y baja relación alumnos/ profesor. Estos indicadores demuestran la necesidad de políticas de fortalecimiento de la calidad de la educación y una reestructuración importante de los cargos docentes. Estas medidas deberían afectar de forma más fuerte a las escuelas rurales donde estas tasas son más altas. Como

ejemplo podríamos señalar que, de 100 alumnos que inician la Educación Escolar Básica en la zona rural, menos de 10 terminan la Educación Media.

Profundizando estos datos al nivel de la educación para la población rural vimos que quedan diferencias importantes entre las zonas rurales y urbanas en cuanto al acceso, sobretudo en los nivel de Educación Inicial, del tercer ciclo de la Educación Escolar Básica y de la Educación Media. Estas diferencias se dan fundamentalmente por problemas de infraestructura y socioeconómicos, pero también por pautas culturales (Ej.: *en la cultura tradicional el mejor lugar para educar un niño de menos de 5 años es en la casa con su mamá, en el campo no esta bien visto que una joven se vaya sola al colegio*).

La falta de formación inicial de los docentes rurales presenta también un desafío en cuanto al diseño de programas de capacitación de docentes en ejercicio. Además de este bajo nivel de formación de los docentes podríamos citar otros factores que afectan a la calidad del aprendizaje en las zonas rurales: la falta de adecuación de la enseñanza a las realidades locales, la dificultad de implementación de los programas que respetan el idioma materno de los niños, entre otros

Aunque desde el inicio, la Reforma Educativa apuntó al desarrollo de una política educativa bilingüe e intercultural, se aprecia que su implementación se realizó de forma progresiva. Así distinguimos tres etapas:

- El inicio de la Reforma Educativa y el Programa Educación Para Todos (UNESCO). Esta etapa tuvo como objetivos diseñar las bases de la Reforma: definición de los fines de la Educación, promoción del acceso de los diferentes grupos sociales al sistema educativo, reorganización institucional, dotación de recursos de aprendizaje.
- El diseño y la implementación del plan estratégico 2020 y los programas de Mejoramiento de la Educación Primaria (MEC BID) y Secundaria (MECES) primera generación. Además de estos dos programas se diseñaron programas complementarios: Plan de educación bilingüe Guaraní Hablantes , Programa Escuela Activa Mitâ Irû, Escuelas de Alto Riesgo Educativo.
- El diseño y la implementación de los programas de fortalecimiento de la Educación Primaria (MEC BID) y Secundaria (MECES) segunda generación. A diferencia de los programas anteriores, estos desarrollan estrategias de focalización buscando llegar a las escuelas que más lo necesitan, dejando instaladas estrategias reales de mejoramiento de la calidad y de la equidad educativa.

En este proceso de implementación de la Reforma cabe notar que sólo a partir de diferentes evaluaciones realizadas en 1999, se toma conciencia de la necesidad de diseñar estrategias diferenciadas para las zonas rurales. Las conclusiones de estas evaluaciones planteaban la siguiente cuestión: “si en las condiciones actuales la oferta educativa en el campo es suficiente, no solamente en cantidad sino en calidad y en pertinencia a la propuesta educativa”. Por otro lado, las recomendaciones hablaban de

la necesidad de “... fortalecer la legitimidad de la reforma trabajando las dimensiones sociales, culturales y pedagógicas de la educación”.

La descripción de los casos emblemáticos en educación para la población rural se inicia con una reflexión sobre la diferencia entre educación campesina y educación para los campesinos, observando que en Paraguay, salvo algunos intentos como las escuelitas campesinas de las Ligas Agrarias, la mayoría de los programas fueron proyectos de educación para los campesinos. Prueba de esto es que casi todos se desarrollaron en castellano cuando la mayor parte de las familias campesinas hablan Guaraní en sus hogares.

Las iniciativas presentadas son bastantes nuevas y aisladas una de la otra. La mesa de análisis organizada en el marco de esta investigación hizo aparecer la necesidad de sistematizarlas y confrontarlas porque, si es cierto que existe una conciencia progresiva de la importancia y de la especificidad de la educación para la población rural en Paraguay, falta profundizar en sus finalidades y estrategias. Dentro de los temas prioritarios cabe señalar la implementación de una propuesta bilingüe e intercultural y el diseño de una política para las escuelas plurigrado.

Durante mucho tiempo, las escuelas rurales, aunque mayoritarias en el sistema educativo, fueron olvidadas, consciente o inconscientemente, en el diseño de las políticas educativas. Los datos presentados en este informe y las iniciativas desarrolladas hacen ver la necesidad de:

1. Para hacer frente a los desafíos actuales del campo es necesario implementar programas específicos, pero también redefinir el paradigma de escuela que queremos para el sector rural.
2. En la construcción de este nuevo modelo, pensar en la escuela, no solamente en su dimensión pedagógica, sino también en su dimensión social, donde interactúan los diferentes actores de la comunidad educativa.
3. Hablar de la dimensión social de la escuela es afirmar su importancia como instrumento de desarrollo de una comunidad, donde la preocupación se centra en la pertinencia de los saberes desarrollados en relación a los diferentes desafíos sociales, culturales y ambientales, vividos en un contexto local y nacional preciso.
4. Las estrategias de intervención deben entonces apuntar al empoderamiento o desarrollo de competencias suficientes para permitir a cada uno de cumplir con su responsabilidad y ser protagonista en función de las metas consensuadas.
5. La capacitación, en este sentido, es percibida como un proceso reflexivo que permite a cada actor reflexionar sobre las experiencias desarrolladas y, a partir de esto, diseñar estrategias de mejoramiento.
6. Dentro de estas estrategias, centrar la reflexión sobre el aspecto técnico - pedagógico aparece como prioritario, teniendo en cuenta los indicadores de calidad observados. Pero este aspecto no puede ser aislado de un trabajo más importante sobre la finalidad de los procesos desarrollados.

## CAPITULO VI: BIBLIOGRAFÍA

- Consorcio SER Tape'a. "Estudio sectorial sobre el sistema educacional en el Paraguay con énfasis en la EEB". Versión sintética final, Asunción, 1999.
- CPES "Análisis de la implementación de la modalidad Guaraní Hablante en la Educación Escolar Básica". Segundo Informe de Avance. Asunción, Febrero 2001.
- D. Demellenne y U. Chamorro. "Construyendo la Escuela Activa. Manual del Programa". MEC, MEC BID, UNICEF, Asunción, 1999.
- D. Demellenne. "Consultoría sobre los principales determinantes de desempeño (escolares y sociales) de las escuelas de alto riesgo". Consejo Nacional de Educación y Cultura, Asunción, 2004.
- D. Demellenne. "Demanda potencial de educación inicial y preescolar. Expectativas y necesidades de actores de 15 comunidades del Paraguay". MEC, Asunción, 2003.
- D. Demellenne y G. Cuadra. "Nota sectorial". BID, documento no publicado, 2003.
- D. Demellenne, D. García y C Gaspar. "Entre juventud que se mueve y juventud que se muere. Análisis de procesos de participación juvenil en el Paraguay". CIRD, Asunción, 2001.
- D. Demellenne, G. Friedheim y M. Renfeld. "Historias de desarrollo en Paraguay". A publicar, PNUD, 2004.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). "Encuesta Integrada de Hogares 2000-2001". Asunción, 2002.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). "Juventud en cifras". Edición 2001 y 2003.
- FAO-UNESCO (2003), "Educación para el desarrollo rural: hacia nuevas respuestas normativas" Un estudio conjunto de la FAO y la UNESCO . Coordinado por Atchoarena, D (UNESCO/IIPE) y Gasperini, L (FAO), FAO-UNESCO, Roma-Paris, 2003. [http://www.fao.org/sd/2003/KN12033\\_es.htm](http://www.fao.org/sd/2003/KN12033_es.htm)
- Fundación en Alianza. "Reforma educativa compromiso de todos". Asunción 1992.
- Ingrid Jung. "Propuesta de formación del maestro bilingüe". En Foro Educativo, 1994.
- J. Delors coordinador. "La educación encierra un tesoro". UNESCO, 1996.
- Juan Eduardo García-Huidobro. Publicado en: Educación, pobreza y deserción escolar. UNICEF, Santiago, 2001.
- L. Galeano. "Movimiento Campesino hoy, conquistas y derrotas en un contexto contradictorio de crisis social y política". Revista Web Novapolis, edición nº 2 de febrero 2003. "La cuestión agraria en Paraguay y el movimiento campesino". <http://novapolis.pyglobal.com>.
- Leopold Paquay. "Les pratiques de formation à l'enseignement au coeur de la formation professionnelle des futurs enseignants". Universidad Católica de Lovaina, Bélgica, 1995.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). "Avances de la Reforma Educativa, perspectivas, estrategias y políticas de la educación paraguaya". Asunción, 1998.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). "Estadística Educativa. Anuario 1999 y 2000". Asunción.

- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). “Plan estratégico de la Reforma Educativa Paraguay 2020. Enfrentemos juntos el desafío”. Asunción, 1997.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). “Proyecto experimental de educación bilingüe en el Paraguay”. Asunción, 1991.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). “Educación para todos. Evaluación año 2000”. Asunción, 2000.
- PNUD. “Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2003”. Asunción 2003.
- R. Fogel, compilador. “La investigación acción participativa”. Editorial CERI, Asunción, 1998.
- Ramiro Domínguez. “El valle y la Loma: comunicación en comunidades rurales”. Editorial Emasa, Asunción, 1966.
- T.Palau. “Políticas agrarias en el Paraguay. Instrumento de discriminación” Revista Web Novapolis, edición nº 2 de febrero 2003. “La cuestión agraria en Paraguay y el movimiento campesino”. <http://novapolis.pyglobal.com>.
- Ubaldo Chamorro. “Caracterización de la educación en el contexto del desarrollo del Paraguay”. A publicar.
- V. Colbert y otros. “Evaluación de resultados e impacto del proyecto: escuela Activa Mitâ Irú”. MEC, Asunción, 2000.