

Entre riesgos y exclusiones

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

La reforma educativa puede exponer logros y avances en determinados ámbitos, como la cobertura y la consolidación del proyecto como política educativa nacional. Sin embargo, también registra problemas en cuanto a cobertura. La ausencia de definiciones políticas en áreas claves como bilingüismo, educación indígena, educación para población con necesidades educativas especiales implica la exclusión de importantes sectores de la población, que en la práctica implica ubicar en situación de riesgo su derecho a la educación.

INTRODUCCIÓN

La calidad educativa se había constituido en el 2004 como la cuestión pendiente en relación al derecho a la educación en Paraguay. La persistencia de los indicadores de pobreza, desigualdad y exclusión registrados en el 2005 vuelve a instalar el mismo problema teniendo en cuenta que “los países con mayor desigualdad tienen más dificultad para producir buenos resultados escolares, justamente porque deben compensar un mayor déficit de origen sociofamiliar”¹. En una sociedad con problemas de pobreza, exclusión, desigualdad, degradación social, cultural y ambiental², el derecho a la educación tiende a asumir las características de un derecho en riesgo.

Esto se comprende al considerar que la calidad educativa abarca un conjunto de situaciones identificadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas mediante cuatro características interrelacionadas: a) disponibilidad (instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente; edificios; instalaciones sanitarias para ambos sexos; agua potable; docentes calificados con salarios competitivos; materiales de enseñanza; bibliotecas; servicios de informática; tecnología de la información); b) accesibilidad (no discriminación, accesibilidad material y accesibilidad económica); c) aceptabilidad (programas y métodos pedagógicos pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad); d) adaptabilidad (flexibilidad necesaria para adaptarse a necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a necesidades de alumnos en contextos culturales y sociales variados).

Conforme a los criterios mencionados, la situación del derecho a la educación puede analizarse siguiendo el esquema de obligaciones y derechos conocido como “Sistema de las 4 A” (asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) desarrollado por Catarina Tomasevski, anterior relatora especial de Naciones Unidas para el derecho a la educación a la luz de las obligaciones contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por el Estado paraguayo mediante la Ley N° 4/92.

ASEQUIBILIDAD

Este año quedaron fuera del sistema educativo aproximadamente 230 mil niños, niñas y jóvenes. Pese a que se incorporaron 26.870 estudiantes más que el año pasado, la cantidad que quedó fuera represen-

¹ Brunner, José Joaquín y Elacqua, Gregory. “Factores que inciden en una educación efectiva”. *Evidencia Internacional*.

² Plataforma Paraguay sin Excusas contra la Pobreza. “ODM. Objetivos de desarrollo del milenio. Informe alternativo de la sociedad civil – Paraguay 2000/2005”. Asunción, 2005.

ta al sector que no se puede incorporar y en él se encuentran adolescentes de entre 12 y 18 años inclusive. Debe recordarse que la educación escolar básica obligatoria y gratuita se extiende hasta el noveno grado y tiene por objetivo elevar a por lo menos 10 los años de escolaridad, contando con el preescolar.

Este objetivo configura aún todo un desafío para el sistema educativo, en el que el 18% de la población de entre 12 y 15 años –unos 75.915 adolescentes– no estudia o abandona la escuela. El desgranamiento afecta con mayor rigor al nivel de la secundaria, sector en el que el porcentaje de alumnos que queda fuera de la educación es del 42% (unos 175.129 jóvenes de entre 15 y 18 años)³.

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) dispone de un programa de otorgamiento de becas vinculado a un proyecto de expansión de la educación media. Este año dos mil alumnos y alumnas más fueron beneficiados (845 estudiantes en el 2004) con el programa consistente en la entrega de 18 dólares mensuales durante 10 meses, luego de una entrega de 30 dólares iniciales para compra de útiles y materiales. El proyecto es financiado por el Banco Mundial y se dirige a jóvenes en situación de pobreza con un enfoque de focalización, motivo por el cual el porcentaje de estudiantes beneficiados resulta particularmente reducido. En el marco del mismo proyecto se adquirieron 23 vehículos para las Coordinaciones Educativas Departamentales y otras oficinas.

En cuanto al déficit de aulas se destaca que en los últimos cinco años se crearon al menos 500 secciones nuevas –grados o cursos– por cada período, pero sólo se pudieron construir 50 aulas anualmente. Para el 2005, el MEC previó la construcción de 600 nuevas aulas y 90 servicios higiénicos; por otro lado, existen alrededor de 60 escuelas y colegios en avanzado estado de deterioro⁴.

De acuerdo al Informe de Gestión del Primer Semestre del 2005 del MEC, se habilitaron “en preescolar 210 secciones nuevas para atender a 4.100 niños/as, en educación escolar básica (1º y 2º ciclo) 357 secciones para incorporar a 10.700 alumnos/as aproximadamente, en educación escolar básica (3º ciclo), 181 secciones para incorporar 4.959 alumnos/as más, y en educación media, 424 secciones para incorporar a 10.873 nuevos alumnos/as”⁵. De cualquier manera, estas 1.202 secciones creadas aún resultan insuficientes, sumándose a esto la sobrepoblación o la carencia de alumnos/as; se requiere, por tanto, de una mejora en la distribución de los establecimientos.

³ *Diario Última Hora*, 21 de febrero de 2005, pág. 17.

⁴ *Diario La Nación*, 8 de marzo de 2005, pág. 39.

⁵ MEC/DGPEC. “Informe de gestión del primer semestre de 2005”. Paraguay.

Con relación a la obligación del Estado de asegurar la existencia de “docentes calificados con salarios competitivos”⁶, este año las protestas de los gremios docentes se centraron precisamente en la necesidad del cumplimiento de la Ley N° 1.725 (estatuto docente), la regularización salarial y el establecimiento de un salario básico. Asimismo, solicitaron rubros para docentes *ad honorem*, una política de capacitación y actualización gratuita, complemento nutricional para todos los educandos y una política de Estado que garantice la gratuidad de la educación. Debe señalarse que los resultados de la prueba nacional de docentes tornó visible el problema de su escasa preparación: en Ciudad del Este sólo el 30% de los postulantes logró el puntaje requerido para continuar en el concurso; en Asunción, un poco más del 50% obtuvo el puntaje exigido. Otro problema que se plantea en este punto es el superávit de docentes por año. El siguiente cuadro describe la situación⁷.

Año	Docentes requeridos	Egresados/as de institutos de formación docente	Superávit
2004	290	7.038	6.749
2005	369	8.235	7.866
2006	492	9.635	9.142
2007	544	11.273	10.728
2008	565	13.189	12.624
2009	576	15.431	14.855
2010	587	18.054	17.468

Si al problema del superávit de docentes se le suman la baja calidad de los institutos de formación docente, la no regulación y ausencia de mecanismos de control de calidad educativa de estas instituciones, la superpoblación de alumnos/as, la ausencia de equipos de orientación en varios establecimientos educativos, puede disponerse de un panorama crítico en cuanto al cumplimiento de las obligaciones del Estado con relación a la asequibilidad.

⁶ Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones generales 13. E/C.12/1999/10.

⁷ Proyección de la Dirección de Estadística del MEC. Se aclara que posterior al concurso del presente año todavía unos 13.000 maestros quedarán desempleados.

ACCESIBILIDAD

Las obligaciones del Estado respecto a este punto giran básicamente en torno a la gratuidad de la educación pública. En ese sentido, se registraron denuncias vinculadas a determinados pagos que los padres deben realizar en los establecimientos educativos para que sus hijos e hijas puedan acceder a los mismos. En el caso de la escuela María Auxiliadora de Capiatá, los padres denunciaron ante la supervisión de la zona que la directora de la institución, en complicidad con la cooperadora escolar, cobra mensualidad e inspección médica⁸; por su parte, en el colegio Ysaty, en educación escolar básica los padres no pagan matrícula pero aportan 60 mil guaraníes a la comisión cooperadora de padres, 25 mil para seguro médico y 50 mil guaraníes para adquisición de muebles, copias de tests, avisos y libretas⁹.

Particular atención requieren las comunidades rurales que siguen siendo las más desprotegidas y excluidas. Debe destacarse que entre las razones porque no asisten a las instituciones educativas la población de cinco años y más, el 57% responde a cuestiones económicas y el 7% por la distancia de la escuela¹⁰. Por estas razones la educación en zonas rurales aún mantiene una brecha en la cobertura, en especial en el tercer ciclo de la educación escolar básica y la educación media. Esto se percibe en que el número de matriculados en instituciones de zonas urbanas es aproximadamente cuatro veces más que el de zonas rurales¹¹.

Similar situación, pero con un nivel de exclusión más preocupante, afecta a los niños y niñas indígenas. En el país existen actualmente 87.099 indígenas, de los cuales 41.045 son niños de hasta 14 años de edad. El promedio de años de estudio de la población indígena mayor de 10 años es apenas de 2,2 años y el 51% de la población indígena es analfabeta. Igualmente, la educación media no es ofertada en la modalidad indígena¹².

Con relación a la población con necesidades educativas especiales, se estima que las personas con discapacidad rondarían las 500 mil personas en Paraguay; sin embargo, el MEC, pese a que cuenta con un Departamento de Educación Especial, hasta ahora no ha formulado una política clara que permita la integración de las personas con discapacidad al sistema regular de educación; tampoco se cuenta con un programa nacional de detección temprana de discapacidades y el

⁸ *Diario Abc Color*, 16 de abril de 2005, pág. 4.

⁹ *Diario Abc Color*, 3 de febrero de 2005, pág.26.

¹⁰ MEC. "Realidad educativa nacional: logros, desafíos y perspectivas". Asunción, 2005.

¹¹ *Plataforma Paraguay sin Excusas contra la Pobreza. "Informe alternativo de la sociedad civil - Paraguay 2000 - 2005"*. Asunción, 2005.

¹² *Diario Última Hora*, 10 de agosto de 2005, pág. 19.

plan nacional de formación docente no incluye la educación de niños y niñas con discapacidad¹³.

Desde la perspectiva de la accesibilidad, la educación pública excluye a la población más vulnerable (sectores rurales, barrios marginales de zonas urbanas, personas con discapacidad, indígenas, niñas). Para ellos la educación no es gratuita y requieren recorrer grandes distancias en caso de acceder.

También el acceso a tecnologías de información constituye un tema pendiente en cuanto a la accesibilidad. Los establecimientos escolares, particularmente en sectores rurales, no escapan al fenómeno de la brecha comunicacional y digital pero su abordaje supone la promoción del software libre a fin de asegurar la accesibilidad de toda la población y la sostenibilidad futura de este recurso¹⁴.

ACEPTABILIDAD

Este criterio supone fundamentalmente la pertinencia y adecuación cultural de los programas y métodos de estudios y pedagógicos. Deben mencionarse al respecto el cruce de una serie de situaciones que obstaculizan el cumplimiento de esta obligación: la baja calidad de la capacitación a docentes; la no preparación de los mismos para la educación bilingüe en un país donde el porcentaje mayoritario habla guaraní; metodología tradicional de formación docente; programas de capacitación y sistemas de actualización no pertinentes; materiales didácticos culturalmente inadecuados; y ausencia de una política de educación indígena¹⁵.

La aceptabilidad se encuentra estrechamente relacionada con la participación de la comunidad y el nivel de confianza de ésta en la calidad del sistema educativo. Varios estudios sugieren que las variables vinculadas con la comunidad (vecindario organizado, mayor involucramiento en la escuela, más actividades comunitarias, mayor confianza en la escuela) pueden ser mejores predictores del rendimiento escolar que los insumos educacionales y las variables socioeconómicas¹⁶.

En un diagnóstico sobre necesidades y posibilidades de desarrollo educativo en sectores sin recursos del Gran Asunción precisamente se menciona este aspecto: "toda actividad educativa en los sectores carentes de recursos económicos deberá respetar los modos de com-

¹³ Proyecto Internacional de Monitoreo de los Derechos de las Personas con Discapacidad (IDRM). "Informe regional de las Américas. Monitoreo Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad 2004". Estados Unidos, 2004.

¹⁴ Op. cit. Plataforma Paraguay sin Excusas contra la Pobreza.

¹⁵ Op. cit. Plataforma Paraguay sin Excusas contra la Pobreza.

¹⁶ Op. cit. Brunner, José Joaquín y Elacqua, Gregory.

promiso (involucramiento) y participación de los pobladores. Las características culturales que impregnan su acción y sus necesidades perentorias. Es imprescindible pensar en una nueva forma de educación que contemple y respete las características de estos pobladores para lograr la sostenibilidad de los proyectos”¹⁷. La perspectiva intercultural en la educación encuentra aquí sus obstáculos más importantes porque la reforma educativa no incorpora el carácter multicultural del país.

ADAPTABILIDAD

Esta dimensión abarca desde los reglamentos internos de los establecimientos escolares hasta la consideración de la variedad de grupos de niños, niñas y adolescentes que existen en el país. Con relación al primer aspecto, se señala que el Código de la Niñez y la Adolescencia reconoce el carácter de ciudadano pleno del niño, la niña y el adolescente, y especialmente el artículo que alude al interés superior del niño y la niña sitúa al educando como el principal beneficiario del derecho a la educación.

En base a esa consideración, preocupa la persistencia de prácticas discriminatorias, autoritarias y sexistas en el aula; igualmente, aún no existe una inclusión planificada del componente de equidad, democracia y derechos humanos en las actividades escolares¹⁸. De hecho, tanto padres y madres como estudiantes no suelen participar en la elaboración de los reglamentos internos de las instituciones y tampoco existe una práctica de revisión participativa de los criterios planteados en los mismos desde el enfoque de derechos que implica, a su vez, una difusión más sistemática de los mencionados derechos a nivel de los docentes, estudiantes y padres. En otros términos, la reforma educativa carece de una educación con perspectiva de derechos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La reforma educativa puede exponer logros y avances en determinados ámbitos -tales como la cobertura y la consolidación del proyecto como política educativa nacional: comparada con años anteriores, es posible registrar un mayor acceso de niños, niñas y jóvenes al sistema de la educación pública.

¹⁷ Alda Educa. “Necesidades y posibilidades de desarrollo educativo en sectores sin recursos del Gran Asunción”. Fundación Alda, 2004.

¹⁸ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). “Prácticas sexistas en el aula”. Asunción, 2004.

Sin embargo, la reforma educativa también registra problemas en cuanto a cobertura, particularmente en la educación media, calidad de la educación, eficiencia del sistema, equidad y formación de docentes. La ausencia de definiciones políticas en áreas claves como bilingüismo, educación indígena, educación para población con necesidades educativas especiales, implica la exclusión de importantes sectores de la población, que en la práctica implica ubicar en situación de riesgo su derecho a la educación.

Tampoco es posible postergar la reformulación, actualización y elevación de la calidad de los institutos de formación docente. Hasta ahora los docentes incorporan en aula de manera superficial los principios pedagógicos de la reforma y con ello se perpetúan las condiciones básicas que impiden el cumplimiento de las responsabilidades del Estado definidas en el marco del "Sistema de las 4 A", conforme a la Ley N° 4/92, instrumento normativo por el cual el Estado paraguayo ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Tales responsabilidades son exigibles y judicializables en caso de persistencia de incumplimiento.

Por estas razones se insiste, desde la perspectiva de la progresividad de los derechos, en considerar la vigencia de las recomendaciones formuladas en el informe 2004, además de:

- promover la modificación legislativa requerida para garantizar la gratuidad, calidad y obligatoriedad de la educación media;
- garantizar la pertinencia del currículo teniendo en cuenta consideraciones de género, etnia, región, edad, idioma hablado;
- disminuir en 50% el gasto de bolsillo de los padres del primer quintil, especialmente de poblaciones de mayor vulnerabilidad;
- fortalecer el programa de complemento nutricional;
- consolidar los programas de educación inicial;
- mejorar la cadena de distribución de material didáctico;
- desarrollar una política de formación docente que permita la adaptación a situaciones educativas diversas;
- promover una planificación lingüística más global que incorpore la educación bilingüe y apoyar la normativización de la lengua guaraní; y
- promover la atención a las necesidades educativas de las comunidades particulares, tales como indígenas, adultos mayores, personas con necesidades especiales.