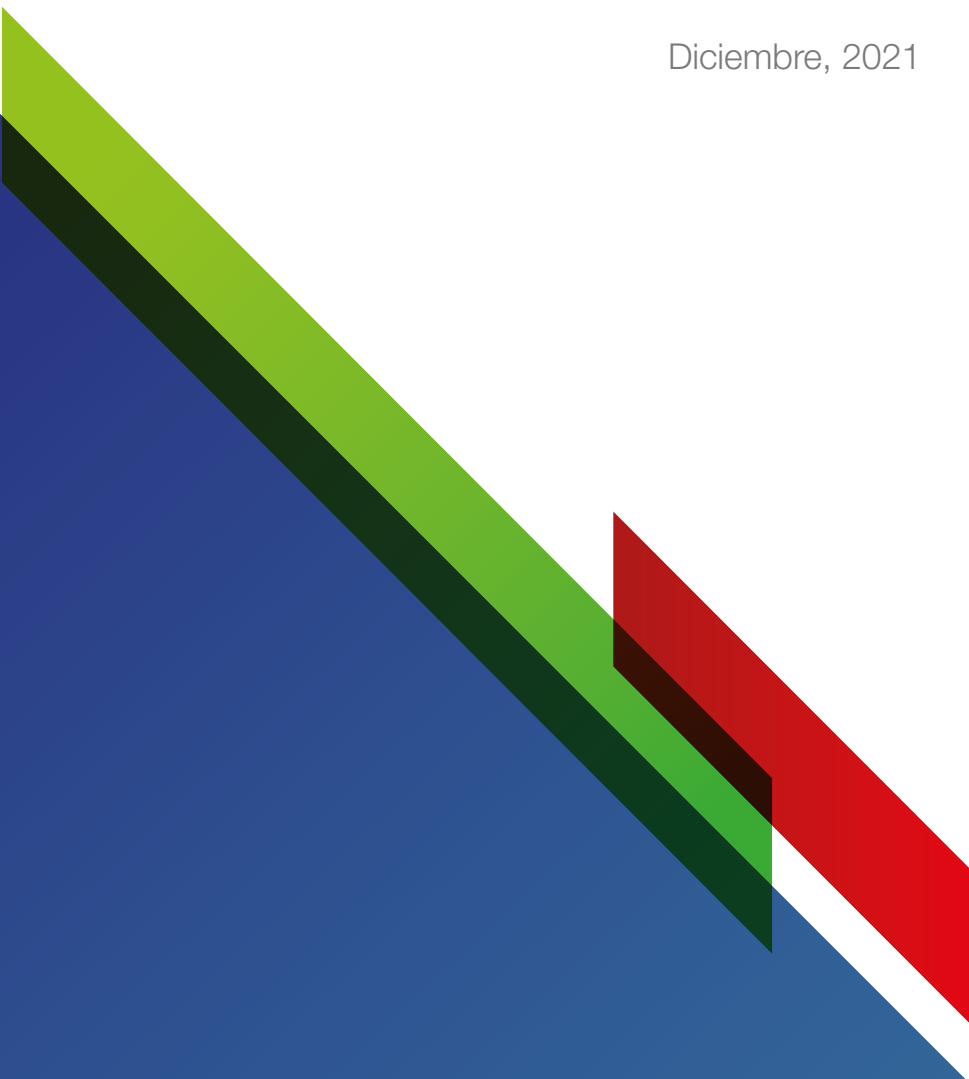




COMENTARIOS SOBRE EL PRIMER ACUERDO PARA EL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA DE TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA PARAGUAY 2030

Documento elaborado por Juntos por la Educación

Diciembre, 2021





INTRODUCCIÓN

Nuestra organización ha recibido un correo electrónico firmado por el equipo del Plan Nacional de Transformación Educativa (PNTE), a través del cual se nos solicita la revisión del documento de referencia y el envío de comentarios.

Nuestro compromiso con la educación como causa nacional es un imperativo en nuestra práctica; es por ello que nos dirigimos al Ministerio de Educación y Ciencias con este primer avance de nuestros comentarios; aún constreñidos por el tiempo y sin las condiciones para una elaboración participativa y reflexiva con las demás organizaciones de la sociedad civil de nuestra plataforma.

Dado el carácter político y la incumbencia ciudadana en el tema, damos difusión al texto con el propósito de abonar el debate y aguardamos la consideración de nuestros comentarios de parte del MEC y de las instancias gubernamentales que conducen la Transformación Educativa.



LA PANDEMIA COVID-19: EL PRESENTE Y EL FUTURO DE LA EDUCACIÓN

1. La pandemia afecta toda la marcha de la sociedad, irrumpió y modificó el funcionamiento de nuestras vidas y las políticas públicas se vieron rebasadas. La salud acapara la atención de las políticas porque se trata de salvar vidas; lo económico, también es objeto de atención en la agenda pública porque se trata de garantizar los medios para la subsistencia y la generación de empleos. Sin embargo la educación ha sido noticia por la interrupción abrupta y prolongada de las clases presenciales y la transición hacia prácticas híbridas.

Consideramos que las secuelas de la pandemia para la actual generación que permanece ligada al sistema educativo y para quienes se han visto empujados a abandonar su asistencia merece un análisis más acabado y consecuentemente debiéramos trabajar como sociedad y como Estado en la generación de nuevas políticas de *recuperación* de las innumerables pérdidas experimentadas. Pensamos que dichas políticas exceden lo educativo, aunque lo escolar tiene que identificar sus tareas específicas bajo la perspectiva de la inclusión, la equidad y el enfoque de derechos.

La pandemia es un llamado a las políticas más robustas en el Paraguay. Si bien los estudios y primeras conversaciones sobre la TE arrancaron antes de la pandemia, no es posible avanzar sin incorporarla como nuevo presupuesto en la agenda futura y de manera transversal para cada línea de acción y desde un enfoque integral; más aún por tratarse de un país con pobreza multidimensional, con alta incidencia de una población infantil y juvenil que requiere educarse con las más elevadas competencias para vivir dignamente en un mundo de incertidumbres y crisis climática.

Desde nuestro punto de vista será necesario releer la realidad con las lentes que nos demanda la magnitud de la crisis de origen sanitario y con impacto global. La tarea empieza por reconocer el nuevo problema y su entramado con las crisis que arrastramos.



LA PLANIFICACIÓN DEL CAMBIO Y SU CONVERGENCIA CON LOS PLANES SECTORIALES, NACIONALES E INTERNACIONALES

En esta parte nos ocupamos de realizar una revisión de las articulaciones y relaciones de la iniciativa de TE con los planes educativos, cuyos horizontes temporales coinciden con los plazos proyectados.

- 2. La iniciativa de la Transformación Educativa y su articulación con el Plan Nacional de Educación 2024.** El documento referido se cita en la bibliografía de la TE, sin embargo no se explicita si se trata de un plan que viene a sustituirlo, modificarlo, innovarlo o superarlo. En el material no se encuentra una referencia específica. Al respecto, el plan vigente tiene proyectado un conjunto de metas que no son objeto de análisis ni evaluación, cuando que se trata de las únicas metas oficiales del sistema escolar paraguayo.
- 3. La iniciativa de la Transformación Educativa y su articulación con el *Plan de Acción 2018-2023*** gestionado por el MEC como agenda de este periodo de gobierno. En dicho material se establece el compromiso de llevar a cabo el **monitoreo y seguimiento** del desarrollo del *plan de acción* en dos momentos, medio término y al final del mandato mediante evaluaciones internas y externas. No se dispone de información pública de la marcha de dicho monitoreo y de qué manera convergen los procesos actuales con los cambios en expectativa. No podemos saber si se trata de una omisión de información pública o de ausencia de iteraciones entre la gestión actual y los pasos hacia el futuro de la educación.
- 4. La iniciativa de la Transformación Educativa y el Objetivo 4 de los ODS.** No se explicita la articulación entre las agendas, si bien los ODS son referenciales para los países, porque no se trata de una instancia supranacional, por lo cual el Paraguay puede proponerse agendas más ambiciosas. Será importante trabajar estratégicamente vista la coincidencia de los horizontes temporales, año 2030 y la relevancia de conducir la agenda educativa de modo convergente con vistas a aumentar su consolidación y evitar dispersiones que hacen perder fortaleza.



EL ALCANCE DE LA TRANSFORMACIÓN DESEADA

- 5. La iniciativa de la Transformación Educativa, la Ley General de Educación y la Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias.** Se hace necesario explicitar si la TE va a encarar cambios en dichas leyes o esas leyes serán parte del entorno habilitante de la iniciativa. Consideramos que es muy importante conocer qué alcances tendrán los cambios que se proyectan. En estas leyes se hallan delimitadas los fines de la educación, la estructura orgánica, las funciones y los órganos de la rectoría y del desarrollo educativo nacional; la interrogante es si éstos serán objeto de revisiones, actualizaciones, cambios. Por otra parte la Carta Orgánica es una ley de no más de cuatro años que aún requiere materializaciones y desarrollo institucional por lo cual necesariamente tendrán que ser consideradas.
- 6. Los niveles y modalidades educativas.** El documento del *primer acuerdo* se ocupa principalmente de la educación inicial y la educación escolar obligatoria, lo cual es fundamental; sin embargo nos preguntamos por qué no constituyen objeto de las *políticas* la educación para personas jóvenes y adultas. Nuestra interrogante se funda en primer lugar, en que la ineficiencia del sistema regular de escolarización que no es capaz de retener a todos los estudiantes los 12 años de escolarización obligatoria. ¿Qué destino podrán tomar aquellas jóvenes y aquellos jóvenes y adultos de 15 años y más luego de sufrir la expulsión del sistema escolar?

En segundo lugar, el no considerar como foco de políticas a estos grupos de edad constituye un retroceso para el derecho a la educación durante toda la vida. La obligatoriedad de la educación de 12 años conlleva, asegurar las garantías de terminabilidad de dichos años de estudio para toda la población. Si de cada 100 estudiantes que inician el primer grado, menos de 50 concluyen la educación media, quiere decir que estamos ante la necesidad de proponer políticas que incluyan a quienes no logran seguir con éxito la trayectoria regular de la educación obligatoria. De no garantizar estas políticas no solo se tendrán a sujetos sin los años de escolarización básica sino además se estará aumentando los riesgos de vulnerabilidad social. Cabe recordar que los 12 años de escolarización solo disminuyen los riesgos de caer en la pobreza, no augura aún un futuro más ambicioso para los sujetos, ya que eso se garantiza cuando se cuenta con un sistema de educación a lo largo de la vida.

Es relevante considerar que la población que prosigue sus estudios después de los 15 años constituye una llamada de atención para las políticas públicas. De acuerdo con el Observatorio Educativo Ciudadano, con base a la EPH (2020) el 21% de sujetos de 15 años y más asisten a un servicio educativo y el 79% no lo hace tal como se lee en la siguiente tabla.



Tabla 1. Población de 15 años y más de edad

Asistencia	Frecuencia	%
Asistente	838.085	21%
No asistente	3.074.827	79%
Total	3.912.912	100%

Las razones de inasistencia son diversas, sin embargo los motivos se concentran en lo económico (68%); entre éstos los encuestados aducen falta de recursos en el hogar, necesidad de trabajar y materiales costosos. Claramente este es un espacio que debe cubrir la política pública de la educación, de lo contrario crecerán las brechas y mantendremos un sistema educativo excluyente.

En cuanto al desarrollo *infantil temprano y la educación inicial*, franja de edad de 45 días a 5/8 años según el enfoque de ciclo de vida y los contextos sociales no queda claro el tratamiento que se dará en la TE. Abundan las evidencias de los estudios nacionales e internacionales sobre el valor de la educación en estas edades como condicionantes para el desarrollo pleno de los sujetos a lo largo de sus vidas; en sucesivas evaluaciones la asistencia a la educación inicial se halla asociada al aprendizaje escolar. Observamos que el foco está puesto en una perspectiva sectorial, lo que el MEC tiene como función, y no necesariamente en el desarrollo de niñas niños como sujeto de derechos desde su nacimiento. La división de los servicios sectoriales por ministerios y secretarías son fuente de ineficiencia, se requiere una nueva generación de políticas y entorno habilitante para que cada día de vida de las niñas y de los niños sea para florecer.

Finalmente, el tratamiento de la Educación Técnica y la Formación Profesional es muy genérica y no ofrece pistas de la nueva generación de políticas que pondrán al país ante mejores ofertas para el aprendizaje de competencias. El documento del *primer acuerdo* no parece considerar como una modalidad atractiva y articulada entre el mundo educativo y el mundo del trabajo por un lado; y, por otro la segmentación de esta modalidad al no explicitar su desarrollo como una gran innovación en la educación superior. Pareciera que sigue apegado a una concepción escolarizada y no del desarrollo según niveles de cualificación. Paraguay requiere dar pasos que prestigien la educación técnica secundaria y terciaria con circuitos de acceso la universidad. Diversificar la oferta en el nivel de educación superior con la educación técnica es clave porque hoy la universidad es el sueño, sin embargo esa formación no siempre es garantía para el acceso al mundo laboral.

- 7. La cuestión curricular.** Lo curricular constituye un componente importante en el proceso educativo, por lo cual requiere un desarrollo constante para mantener vigente y actualizada la muestra de saberes y competencias que demandan la realidad, las expectativas sociales y el avance de los conocimientos científicos. La



lectura del documento de referencia suscita algunas acotaciones, la primera, se observa que se focaliza en el currículo formal de la educación escolar básica del primero, segundo y tercer ciclo. No hay referencia a los diseños curriculares de los demás niveles y modalidades, como ser el subsistema de la educación inicial que cuenta con diseños por competencias para la profesionalización, el profesorado y la especialización; en cuanto a la educación media posee un diseño flexible compuesto por tres planes, un plan común, otro diferenciado y un plan electivo. La educación de personas jóvenes y adultas posee una diversidad de ofertas con planes formales y no formales. Estos planes no son objeto de análisis.

La segunda acotación, observamos que las proposiciones solo hacen referencia al nivel del currículo oficial-formal sin estudios evaluativos que profundicen las adecuaciones departamentales e institucionales en los proyectos educativos de la escuela y de las aulas. Como tercera acotación, consideramos que lo curricular requiere de estudios que incorporen la cuestión administrativa del modelo de contratación docente, principalmente en el tercer ciclo y en la educación media. Las hipótesis curriculares se enfrentan a condiciones que terminan cambiando los supuestos con los cuales fueron diseñados. Por ello pensamos que lo curricular requiere un trabajo contextualizado a nivel de las unidades escolares, de lo contrario las prescripciones estarán muy alejadas de las condiciones cotidianas de disponibilidad de docentes y recursos para el aprendizaje y formación continua que maximice las competencias pedagógicas y la autonomía en la enseñanza.

- 8. El financiamiento y su finalidad, la estimación de costos y la fiscalidad como política de Estado.** Sostenemos que las ideas y las normas sin los recursos abona la retórica y el sostenimiento de un sistema en el cual el derecho a la educación es legal pero sin materialización en la realidad cotidiana de los centros escolares. En el texto del *primer acuerdo* de manera explícita se asume que el tema se acota a un abordaje *técnico*, sin embargo no queda claro en qué escenario se irá a tratar la cuestión política y cuál será la gobernanza del debate. Desde el punto de vista de las políticas comparadas, se echa de menos el estudio de los modelos de financiamiento más apropiados, para el debate de tal manera de no quedar reducido al indicador presupuestario.

Por otra parte, se precisa trabajar el tema financiero con dos nuevas aproximaciones, la primera, como parte de la política pública de mediano y largo plazo y por tanto vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo, en función de indicadores objetivables que permitan avanzar e incrementar la previsibilidad y sostenibilidad¹. Junto con esta consideración también observamos que las cuestiones como, la finalidad y la visión así como la *fiscalidad* y la *transparencia*, son fundamentales para que la política educativa se convierta en tema de Estado, objeto de veeduría

1 Juntos por la Educación (2019) Financiamiento público de la educación el Paraguay. Notas para el debate y construcción de políticas públicas. Asunción-Paraguay.



ciudadana y participación social para el seguimiento de las metas y el control del cumplimiento de las obligaciones del Estado.

Finalmente a la luz de nuestra historia sostenemos que las políticas enunciadas requieren la estimación de los costos que demandarán, sus fuentes y disponibilidad para el horizonte temporal definido, caso contrario los cambios esbozados quedan en el plano de los buenos deseos.

- 9. Las políticas educativas y las políticas sociales.** Recientemente el Instituto Nacional de Estadísticas, INE² (2021) ha lanzado su publicación sobre el Índice de la Pobreza Multidimensional. Esta herramienta es una contribución para ampliar la lectura de la realidad más allá de una definición de pobreza reducida a los ingresos monetarios. Al respecto, en las políticas enunciadas en el documento de referencia no se lee de manera explícita el uso dicha herramienta para la formulación de las líneas de trabajo y el seguimiento desde el enfoque de DDHH.

Sabemos que la educación es un derecho habilitante y un derecho en sí, esta doble condición requiere un doble tratamiento; esto es como política sectorial y a la vez como política en estrecha relación con las políticas sociales y de desarrollo del país, tal como expone en otros puntos de estos comentarios.

- 10. La política educativa como política pública.** El sistema educativo nacional se clasifica por tipo de gestión, oficial a cargo del estado, privada y privada subvencionada. No queda claro si las políticas propuestas son solamente para la educación de gestión oficial o es que incluye a las de gestión privada. Es muy relevante especificar el alcance porque consideramos que la educación es un bien social y público con modalidades de gestión diferenciada.

2 El índice de Pobreza Multidimensional como complemento a la medición de pobreza monetaria que sirva a las instituciones del Estado para identificar las privaciones que deben ser atendidas para la reducción de pobreza, así como para diseñar y monitorear políticas públicas, con un enfoque de derechos.