

# Plan Nacional de Educación 2024

Hacia el centenario de la Escuela Nueva de  
Ramón Indalecio Cardozo



MINISTERIO  
DE EDUCACIÓN  
Y CULTURA

Presidencia de la República  
del Paraguay

**Construyendo juntos  
la Nueva Escuela Pública  
Paraguaya**

## Ficha técnica

### **Presidente de la República**

Fernando Armino Lugo Méndez

### **Ministerio de Educación y Cultura**

Autoridades

### **Ministro de Educación y Cultura**

Luis Alberto Riart Montaner

### **Viceministra de Educación para la Gestión Educativa**

Diana Carolina Serafini Fernández

### **Viceministro de Educación para el Desarrollo Educativo**

Héctor Salvador Valdez Alé

### **Viceministra de la Juventud**

Diana Beatriz García Galeano

### **Viceministro de Culto**

Hugo Antonio Britez Ibarra

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA  
15 de agosto 629 entre Gral. Díaz y Eduardo V. Haedo  
Asunción, Paraguay  
Telefax: (59521) 450-014/015  
www.mec.gov.py

ISBN: 978-99953-99-10-8

Publicación © Mayo 2011

## Siglas

ACE:	Asociaciones de Cooperación Escolar
ANEAES:	Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior
CDE:	Consejos Departamentales de Educación
CDS:	Coordinaciones Departamentales de Supervisión
CONEC:	Consejo Nacional de Educación y Cultura
CZ:	Comisión Zonal de Selección de Personal
EEB:	Educación Escolar Básica
EGD:	Equipo de Gestión Departamental
EGE:	Equipo de Gestión Escolar
EGI:	Equipo de Gestión Institucional
EI:	Educación Inicial
EM:	Educación Media
ES:	Educación Superior
IFD:	Institutos de Formación Docente/Instituciones Formadoras de Docentes
IS:	Institutos Superiores
MEC:	Ministerio de Educación y Cultura
SINAD:	Servicio Nacional de Actualización Docente
SNEPE:	Servicio Nacional de Evaluación del Proceso Educativo
UDE:	Unidad Departamental de Estadística
UNA:	Universidad Nacional de Asunción

# Índice

<b>Presentación</b> .....	Pág. 7.
<b>Capítulo I: Desafíos para una educación de calidad</b> .....	<b>Pág. 11</b>
1.1 Universalización y contextualización de las políticas.....	Pág. 13
1.2 Multilingüismo e interculturalidad .....	Pág. 15
1.3 Educación científica y tecnológica .....	Pág. 16
1.4 Formación ciudadana y participación protagónica .....	Pág. 17
1.5 Nuevo perfil de los y las docentes y política de formación docente.....	Pág. 18
1.5.1 Nuevo perfil.....	Pág. 18
1.5.2 Política de formación docente .....	Pág. 19
1.6 La reforma y revolución de la educación superior.....	Pág. 23
1.7 El desafío democrático .....	Pág. 26
1.8 La construcción de la nueva propuesta educativa.....	Pág. 27
1.9 Cómo educar para aprender durante toda la vida .....	Pág. 28
1.10 Educación a lo largo de la vida.....	Pág. 29
<b>Capítulo II: ¿Con qué contamos?</b> .....	<b>Pág. 31</b>
2.1 Marco legal de la educación .....	Pág. 33
2.2 Fines y principios de la educación.....	Pág. 34
2.3 Estructura del Sistema Educativo Paraguayo .....	Pág. 36
2.4 Marco referencial: Sistema Educativo-Formación- Estado-Sociedad.....	Pág. 39
2.4.1 La formación como concepto guía del sistema educativo .....	Pág. 39
2.4.2 La articulación entre Sistema Educativo - Estado y Sociedad .....	Pág. 43
2.5 Política educativa .....	Pág. 46
2.5.1 Precisión conceptual.....	Pág. 46
2.5.2 Tres ejes pedagógicos en el ámbito de las políticas educativas.....	Pág. 47

2.6 Diagnóstico de la educación paraguaya .....	Pág. 48
2.6.1 Contexto demográfico-cultural.....	Pág. 49
2.6.2 Contexto económico y social.....	Pág. 49
2.6.3 Contexto educativo.....	Pág. 52
<b>Capítulo III: Construyendo el futuro .....</b>	<b>Pág. 63</b>
3.1 Visión y Misión .....	Pág. 65
3.1.1 Visión del Sistema Educativo Nacional.....	Pág. 65
3.1.2 Misión del MEC para la ejecución del Plan Nacional de Educación 2024.....	Pág. 66
3.2 Principios orientadores de la gestión del Plan Nacional .....	Pág. 67
3.3 Estructura del Plan Nacional de Educación 2024.....	Pág. 68
3.4 Indicadores y metas.....	Pág. 70
3.5 Supuestos para la concreción del Plan Nacional de Educación 2024 .....	<b>Pág. 71</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>Pág. 72</b>

# Presentación

La última “Reforma Educativa” de Paraguay nació en un contexto político y social extraordinariamente dinámico y esperanzador: el estreno de la democracia en 1990. En ese contexto, levantó muchas más expectativas de las que ha podido lograr. Junto a los reconocimientos por los pasos dados en ella han surgido también fuertes críticas que revelan las ansias de cambios y el deseo del pueblo paraguayo que exige la revisión de lo hecho y que las instituciones educativas y sus profesionales alcancen calidad educativa para las nuevas generaciones.

El nuevo escenario socio-político en el que nos movemos desde el 20 de abril del 2008 y el contexto histórico social de la región y el mundo demandan una “nueva agenda”, que recoja todo lo bueno conseguido y encare decidida y lúcidamente la revolución educativa que nos reclaman las urgentes necesidades de nuestra situación y los desafíos de un mundo acelerado, productor de sorprendentes y constantes novedades.

En medio de incertidumbres, las megatendencias actuales nos ayudan a vislumbrar cómo será nuestro país, la región y el mundo dentro de quince años; y esa visión del futuro cercano nos obliga a repensar y planificar nuestra educación.

El MEC asume la responsabilidad democrática de socializar sus propuestas para el sector educativo. Propone el diálogo y la construcción participativa de espacios comunitarios de encuentro, para elaborar juntos las nuevas estrategias de enseñanza y aprendizaje.

El momento histórico actual coincide con la cercanía del centenario de la “Escuela Nueva”, propuesta en Paraguay a mediados del Siglo XX por el maestro y pedagogo Ramón Indalecio Cardozo, quien planteó una nueva escuela y una nueva pedagogía acorde a las nuevas necesidades y a los nuevos tiempos.

Para Indalecio Cardozo, el ideal de la educación había sido siempre la búsqueda de perfección del ser humano, sin embargo, este ideal cambiaba conforme a los tiempos porque el concepto mismo de perfección evoluciona. Cada época, decía nuestro maestro, tiene un concepto de perfección y del “tipo de hombre” que la humanidad necesita para existir o para mejorar. La nueva escuela y la nueva pedagogía deberían ocuparse de

formar y definir un “nuevo tipo de hombre” acorde con la nueva humanidad<sup>1</sup>.

En la propuesta de Ramón I. Cardozo, y a diferencia de tiempos precedentes, el sujeto de la educación -el niño y la niña- es el centro de los esfuerzos pedagógicos. El legado pedagógico de este ciudadano innovador merece una re-consideración histórica y el MEC ha decidido rescatarlo, recuperando sus intuiciones y aportes e integrándolo como referente inspirador en el ámbito de una pedagogía abierta al cambio, emancipadora y crítica. El nuevo modelo pedagógico que se propone el MEC es un esfuerzo por mejorar el sistema educativo en el presente, recuperando lo más valioso y rico de su historia y proyectándolo al futuro.

El Plan Nacional de Educación 2024 “Hacia el centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo” es el documento marco de la política educativa paraguaya, donde se delinearán las principales acciones a ser desarrolladas en el sector educativo en los próximos años. En él están establecidas las metas educativas a corto, mediano y largo plazo.

Así como Ramón Indalecio Cardozo previó visionariamente un nuevo modelo educativo acorde a un nuevo tipo de ser humano requerido para el mejoramiento de la humanidad y la sociedad de su tiempo, así también las propuestas del Plan 2024 buscan revertir el rezago histórico de la población paraguaya en educación y, al mismo tiempo, responder a los desafíos actuales de la educación de acuerdo al dinamismo de los requerimientos cambiantes que plantea la sociedad y las exigencias de las nuevas tendencias mundiales.

En el Plan 2024 la educación es asumida desde sus vínculos con las otras dimensiones de la vida humana<sup>2</sup>, donde los determinantes sociales, económicos, políticos y culturales son considerados como elementos significativos en el momento de concebir, planificar, implementar, evaluar y retroalimentar el programa de acciones pedagógicas, organizacionales, administrativas, legislativas e institucionales que se desarrollan sistemática e intencionalmente para alcanzar los fines y objetivos de la educación paraguaya.

El MEC asume así una perspectiva pedagógica de la política educativa, lo cual significa que sus decisiones y acciones -como Cartera de Estado- no deben ser entendidas como una

<sup>1</sup> CARDOZO, R.I.: La pedagogía de la escuela activa. Tomo I. En Alianza Editorial. Asunción, 1996. p. 11-16.

<sup>2</sup> Cfr.: SILVA, T.: Identidades Terminais. As transformações na política da pedagogia e na pedagogia da política. Ed. Vozes. Rio de Janeiro. 1996.

determinación unilateral del Estado, sino como un planteamiento y replanteamiento participativo y continuo sobre el Sistema Educativo.

Por eso, la política educativa que propone el MEC plantea las directrices y líneas de acción a seguir en los ámbitos conceptual, técnico, ético y político con el objetivo de orientar el quehacer y las relaciones educativas cotidianas, destinadas a la formación de las personas como seres originales y protagonistas activos para la construcción del tejido sociocultural del Paraguay contemporáneo.

El Plan está estructurado en tres partes: la primera parte recoge los principales desafíos para la educación paraguaya; la segunda describe los componentes básicos del actual sistema educativo, recogiendo información sobre aspectos generales como el marco legal de la educación, los fines y principios de la educación, la estructura del sistema educativo, el marco referencial conceptual, la política educativa y un diagnóstico de la educación paraguaya.

La tercera y última parte incluye la misión y la visión, los principios orientadores para la gestión del Plan Nacional de Educación Paraguay 2024, el objetivo general, los ejes y las líneas estratégicas, las metas y los supuestos.

**Dr. phil. Luis Alberto Riart Montaner**  
Ministro de Educación y Cultura

## **Capítulo I:**

**Desafíos para una educación  
de calidad**

Los desafíos actuales y los que se presentarán sucesivamente con el paso de los años venideros son muchos más de los que se pueden plantear en este plan nacional de educación. Si bien, no todos tienen la misma importancia y fuerza, hay algunos que por su trascendencia son ineludibles y deben ser atendidos sin demora; en este marco, se delinean los principales desafíos en materia educativa que serán atendidos en los próximos años, sin perjuicio que conforme pasen éstos se identifiquen intervenciones que requieran atención prioritaria.

## 1.1 Universalización y contextualización de las políticas

Uno de los grandes desafíos de la política educativa es la universalización de la educación, que asegure la igualdad de oportunidades como un derecho humano fundamental, esto es garantizar la inclusión de todos y todas en una educación de calidad. Planteamos la inclusión educativa como búsqueda de mayores niveles de equidad, reconociendo además la necesidad de su contextualización en las políticas de un espacio territorial determinado política y socialmente.

Los derechos, aunque legalmente estén reconocidos, no tienen por ello garantizado su cumplimiento, dadas las dificultades de traducirlos en políticas que puedan equilibrar tanto los requerimientos del acceso a los saberes socialmente relevantes, como la atención a la diversidad, reconociendo la riqueza que suponen estas diferencias en la construcción de una sociedad pluralista y democrática.

La universalización es un desafío sustentado en el principio de la justicia social propio de todo proceso de democratización de las sociedades para lo cual, la gratuidad y la obligatoriedad se constituyen en exigencias legales para contribuir a la disminución de la brecha social, asumiendo la responsabilidad del Estado como garante de los derechos para todos los ciudadanos y las ciudadanas.

En un contexto de desigualdad social, evidenciada en la transmisión intergeneracional de las desigualdades educativas, el reto es la construcción de respuestas educativas pertinentes y efectivas. En este marco, para superar los mecanismos de segregación presentes en la escuela se debe asumir que los bajos niveles de logros educativos no son atribuibles exclusivamente a la experiencia escolar del sujeto,



sino que los mismos están estrechamente vinculados a cuestiones del sistema educativo.

En términos de garantías implica disponer de la infraestructura, el tiempo, las condiciones del trabajo docente, entre otros para asegurar la presencia del Estado y hacerlo decididamente para todos y todas.

Por tanto, la universalización y contextualización de la política educativa debe contemplar los siguientes elementos:

- Asequibilidad: presupuesto suficiente, escuelas y maestros/as necesarios/as, infraestructura y dotaciones pertinentes.
- Accesibilidad: gratuidad, accesibilidad económica, material y geográfica a las instituciones educativas.
- Adaptabilidad: pertinencia del currículo y la oferta educativa de acuerdo a contextos y poblaciones específicas.
- Aceptabilidad: calidad de la educación asociada a las necesidades, intereses y expectativas de las diversas comunidades y poblaciones. Tomasevski (2004).

No se pueden definitivamente hipotecar las posibilidades del presente y del futuro de los ciudadanos y las ciudadanas, porque tanto quienes están hoy en nuestras aulas como aquellos/as con quienes la deuda es aún mayor por no haberlos/as incorporado, necesitan respuestas efectivas y pertinentes que les generen oportunidades no sólo de acceso sino de permanencia y de mejores aprendizajes a lo largo de toda la vida.

La universalización no es posible sólo pensada desde estrategias centralizadas, supone también la asunción de compromisos compartidos entre diferentes niveles de gestión en la responsabilidad por los resultados, traducida en procesos de descentralización, de autonomía institucional y de adecuación curricular, entre otros, para superar la desigualdad en la calidad de la oferta educativa

## 1.2 Multilingüismo e interculturalidad

*“Interculturalidad y multilingüismo se vuelven un paradigma del siglo XXI que abre caminos hacia la libertad de los seres humanos a expresarse en el idioma que sus padres les enseñaron y a vivir su cultura”<sup>3</sup>.*

La realidad nacional pluricultural y pluriétnica, junto con la presencia en el país de diversas comunidades de inmigrantes extranjeros de diferentes culturas y lugares de procedencia, además de la presencia virtual de exponentes de otras muchas culturas por medio de la televisión y el internet, plantean el desafío apremiante de una educación intercultural multilingüe.

La educación intercultural multilingüe es mucho más que facilitar la adquisición del conocimiento y dominio de dos o más lenguas, es educar a partir del reconocimiento de “todo lo que traen el niño y la niña a la escuela como recurso para explorar, comprender, relacionar con otros recursos que vienen de otras partes específicas” (Jung, 1993:3). Es reconocer y dinamizar el potencial indispensable para seguir construyendo el presente y futuro de una sociedad local inmersa en contextos sociales y culturales más amplios.

Una educación es intercultural si propicia el intercambio de experiencias y saberes de culturas diferentes y es a su vez, la expresión del diálogo de las culturas ancestrales con otras culturas actuales de la nación.

La lengua, relacionada con su contexto cultural, es la base a partir de la cual se lleva a cabo la enseñanza escolar, la transmisión de los conocimientos y el proceso de formación y maduración de toda persona desde su primera infancia. De ahí la importancia de educar y enseñar a cada niño y niña en su lengua materna y por eso mismo, también la necesidad de promover una actitud positiva de los/as educadores/as y de los educandos ante el respeto que reclama el multilingüismo paraguayo.

El sistema educativo debe contar con una educación intercultural multilingüe construida de manera participativa, de tal forma que se asegure el derecho a la educación y el derecho de los y las ciudadanos/as a mantener y desarrollar sus culturas, dentro de un marco de reconocimiento y respeto de la sociedad hacia las identidades presentes en el país.

<sup>3</sup> www.diversidadcultural.mx

Con el desarrollo de modelos de educación interculturales y multilingües, no sólo se busca mejorar los resultados de los aprendizajes, sino también saldar la deuda histórica y buscar que las relaciones dentro de la sociedad sean cada vez más equitativas.

### 1.3 Educación científica y tecnológica

El desarrollo científico y tecnológico con sus constantes descubrimientos y aportes innovadores, algunos de ellos revolucionarios, ha puesto a la educación en una situación de cambios inevitables, no sólo en los modos de entender los conocimientos que los/as educadores/as vienen manejando, sino en los modos de relacionarse con sus estudiantes y llevar adelante los procesos de enseñanza-aprendizaje. Los cambios del desarrollo científico y tecnológico presionan y obligan a cambiar contenidos, programas, currículos, metodologías y desde luego objetivos.

Tal vez el desafío proveniente de los acelerados cambios científicos y tecnológicos sea el más exigente y difícil de todos los retos que enfrenta la educación.

En este marco, el MEC replantea su política y gestión involucrando a todos los niveles del sistema educativo, desde la educación inicial hasta la educación superior, incluyendo indefectiblemente a las universidades e instancias de gestión administrativa a escala central y departamental.

Este Plan Nacional de Educación incorpora políticas y estrategias para el desarrollo científico, promoviendo la investigación en colaboración recíproca con el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnologías (CONACYT) y revisando los currículos para actualizar sus programas, sus textos y su didáctica.

Los puentes que unen a las ciencias y a las tecnologías favorecen también la relación de ambas con la educación. Las nuevas tecnologías de información y comunicación posibilitan recursos extraordinarios de información, documentación, bibliografía, videotecas, software de observación, experimentación y simulación que alivian el

alto costo de laboratorios y bancos de datos, necesarios para la investigación y el estudio de las ciencias.

En tal sentido, se propone que la incorporación de las nuevas tecnologías al sistema educativo “aporte al mejoramiento de los procesos educativos a través del uso de las TIC y al desarrollo en todos los estudiantes de las competencias digitales necesarias para participar y contribuir activamente en la sociedad”.

Asimismo, se busca generar las condiciones necesarias para que los actores del sistema exploten su potencial y aseguren el desarrollo y sostenibilidad de esta iniciativa en el futuro. Para ello la estrategia de instalación de las TIC será gradual y equitativa, asegurando que el principal actor de este proceso sea el/la docente, priorizando su capacitación en la utilización pedagógica de las tecnologías en el aula mediante estrategias que garanticen la apropiación de las tecnologías por parte de los mismos.

### 1.4 Formación ciudadana y participación protagónica

El comportamiento de la mayor parte de la ciudadanía ante sus responsabilidades sociales y políticas y su baja participación protagónica están evidenciando su escasa y deficiente formación cívica y política. Es urgente desarrollar la formación ciudadana para lograr la participación protagónica de las nuevas generaciones y la consolidación de la convivencia democrática.

Entendemos la capacitación para la participación protagónica como la construcción de un proceso educativo que incorpora los saberes correspondientes necesarios y propone un relacionamiento horizontal entre las autoridades públicas y los sujetos del cambio y valora las formas de comunicación que hacen efectivos el diálogo y la convivencia, al mismo tiempo que recupera el valor de la interculturalidad y el encuentro intergeneracional.

Se asume este desafío para impulsar especialmente la participación y el protagonismo de los sectores social e históricamente excluidos y vulnerabilizados en sus derechos como: las mujeres, los niños y las niñas, los/as adolescentes

y jóvenes, los pueblos indígenas, los/as campesinos/as, las personas con discapacidad, los migrantes, los que viven en contextos de encierro, entre otros; sin olvidar a las víctimas de la desigualdad económica, como personas en situación de pobreza y extrema pobreza.

¿Qué queremos con una propuesta de capacitación para la participación protagónica?

Queremos una formación cívica y política democrática eficaz, que posibilite el ejercicio de los derechos y deberes de toda la ciudadanía, especialmente de los históricamente marginados para lograr la equidad y la convivencia armónica con justicia y paz, y por eso proponemos especialmente:

- Promover la exigibilidad de los derechos.
- Estimular la creación de espacios efectivos de participación que permitan a los grupos y comunidades expresarse libremente.
- Recuperar las culturas y estrategias de las comunidades relacionadas con sus sistemas de protección y seguridad. Cómo la gente se protege de acuerdo a las realidades de cada grupo o comunidad.
- Promover espacios de aprendizaje e interacción democrática entre las instituciones estatales, los/as funcionarios/as públicos/as y las comunidades.

## 1.5 Nuevo perfil de los y las docentes y política de formación docente

### 1.5.1 Nuevo perfil

Todos los desafíos hasta aquí citados convergen aquel que afecta más directamente a los/as docentes. La situación de cambio, los cruces de culturas y pluralismos, las novedades científicas y tecnológicas... requieren educadores/as que asuman más que

nunca su rol orientador. Ellos/as mismos/as para orientar a sus educandos necesitan orientarse y contar con competencias que van mucho más allá de la docencia.

El hecho de que los educandos tengan acceso directo a la información y a los conocimientos con tanta o más agilidad que sus educadores familiares y profesionales por su facilidad y empatía en el campo de la informática, desplaza al/la docente de su trono de única fuente de conocimientos que impone un texto con la segmentación de los conocimientos de la disciplina correspondiente, para tener que aceptar que en no pocos casos los y las alumnos/as pueden manejar más información sobre el tema que él/ella propone en el programa.

Es evidente que los cambios científicos y tecnológicos, además de los nuevos contextos culturales, presionan a los/as educadores/as a formarse con competencias y saberes que antes no necesitaron. Los/as docentes ejercen roles mucho más complejos y diferentes a los que han ejercido hasta ahora en la docencia. Por eso, los responsables de administrar el sistema educativo tienen que definir nuevas políticas y estrategias en la formación profesional y en la actualización permanente de los y las docentes.

### 1.5.2 Política de formación docente

La política vigente sobre las estructuras e instituciones para la formación docente inicial y en servicio está manifestando claramente síntomas de agotamiento. El vertiginoso crecimiento de nuevos institutos de formación docente desde el inicio de la reforma educativa hasta hace dos o tres años ha entrado en crisis con el cierre de muchos de ellos y la constatación de la baja calidad de su servicio de formación, evidenciado en el insuficiente nivel de competencias de la mayoría de sus egresados/as.

Ha entrado en crisis la demanda para la carrera ante la saturación del mercado. Se desea y se necesita mejorar la calidad de la mayoría de los institutos de formación docente. Urge un cambio profundo de los currículos de la formación inicial y una revisión de las experiencias de formación en servicio para los y las profesionales que están en ejercicio. Se plantea la posibilidad de levantar el nivel académico y profesional de la formación,

pasándola del nivel de instituciones terciarias al nivel de estudios y formación universitaria.

De todo ello hay algo especialmente ineludible: revisar la certificación de los institutos de formación docente, evaluando sus prácticas, promoviendo la innovación y exigiéndoles su trabajo en la investigación, porque nuestro sistema educativo necesita replantear las prácticas de la formación de los/as docentes, impulsar la actualización de ellos/as y de los/as profesionales y contribuir en la producción de conocimientos (no sólo en los diagnósticos) mediante la investigación.

### **Estrategias para la formación de los y las docentes**

Durante décadas ha estado claro cómo debía formarse a los/as docentes para que pudieran realizar su gran vocación y profesión como educadores/as. Hace pocos años hemos perdido esa claridad y ahora es muy difícil definir el perfil con los rasgos que deben caracterizar a un/a docente que asume la responsabilidad de educar a niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Muchos factores nos han puesto en esta situación, todos ellos enmarcados en un hecho común: la aceleración de los cambios. Cambios en el dinamismo mundial y en el pluralismo cultural por las diferentes globalizaciones, cambios impuestos por los descubrimientos científicos y tecnológicos, cambios en las exigencias que el trabajo de las empresas demanda a los formadores, cambio en las cosmovisiones, cambios necesarios ante las conquistas de la investigación en el ámbito de las ciencias de la educación y sus auxiliares como la neurociencia, cambios en la biología y la ingeniería genética que afectan a las insospechadas posibilidades de la vida humana, etc. Lo que se vislumbra para la ciencia del futuro sirve de espejo para construir el perfil del educador que necesitamos para llegar a las metas del 2024.

Si los/as educadores/as profesionales se proponen llevar a los educandos a este futuro cercano con las competencias que los tiempos les irán exigiendo, ellos/as mismos/as tienen que asumir un nuevo proyecto de formación y actualización profesional permanentes. ¿Cómo equipar hoy al/la docente para el futuro próximo?

- Competencias para actualizarse permanentemente

En un contexto de constantes cambios es fundamental la flexibilidad profesional para poderse situar en los mismos con autonomía, sentido crítico, capacidad de interpretarlos y aprovechar su poder de impacto en los objetivos educativos estables y en los objetivos mutables.

- Competencias en la sociedad de la información y el conocimiento

El/la docente-educador/a es esencialmente orientador/a y como tal, debe estar equipado/a con capacidad de convertir los datos en información, la información en conocimientos y los conocimientos en sabiduría. Como protagonista y orientador/a en la sociedad de la información necesita las competencias de la hermenéutica, es decir, saber interpretar especialmente cuanto sucede y afecta a los procesos y objetivos de la educación.

La cantidad abrumadora de información y nuevos conocimientos obliga a elegir cuáles proponer y a optar por los aprendizajes relevantes. Más aún, ante tanta producción de información y conocimientos, los/as docentes deben enseñar no sólo el sentido crítico para discernir los que sean más relevantes, sino a conocer los procedimientos para que los educandos aprendan también a producirlos.

El ochenta por ciento de los nuevos empleos requiere habilidades sofisticadas del tratamiento de la información. Además, todo lo dicho antes requiere suficiente dominio de las tecnologías de la información y la comunicación y capacidad para descifrar los múltiples y diversos lenguajes de la sociedad postindustrial. En cuanto a lenguas para sus relaciones, además de las propias (castellano y guaraní) ya es imprescindible para un/a profesional de la educación el dominio de otra lengua extranjera, al menos el inglés.

En un mundo sin fronteras las aulas no pueden seguir siendo burbujas aisladas por los muros de la escuela, tienen que abrir sus ventanas con los medios telemáticos y las pizarras digitales.

Enseñar a adquirir información, a analizarla e interpretarla, seleccionarla, clasificarla, guardarla, usarla, crearla y

comunicarla requiere docentes con competencias complejas que no se pueden improvisar.

- Competencias para saber religar los saberes

La filosofía de las ciencias y la teoría del conocimiento han llegado a la convicción de que al conocimiento de la realidad no se llega por la división de los conocimientos y por la segmentación en disciplinas: los saberes están religados y la realidad sólo es verdaderamente conocida interdisciplinar y transdisciplinariamente.

- Competencias para identificar las culturas infantiles y juveniles

Las culturas infantiles han venido siendo sostenidas sobre todo por las producciones culturales de la literatura para niños/as (cuentos, fábulas...) y la canción, hace tiempo se incorporó la producción cinematográfica y últimamente, hasta las empresas puramente comerciales están desencadenando culturas infantiles desde el ramo de la alimentación, del calzado, del vestido y sobre todo por los medios informáticos de distracción (juegos electrónicos) y comunicación interactiva.

Los/as adolescentes y jóvenes son hoy creadores/as de diversas culturas propias. No es fácil y quizás ni posible llegar al mundo interior de los/as jóvenes sin conocer sus culturas.

Todo ello exige a los/as educadores/as profesionales unas competencias que no están programadas en los currículos tradicionales de su formación inicial.

- Competencias cognitivas

Precisamente porque la postmodernidad ha desautorizado a la razón y desconfía de ella, los/as docentes proyectados/as al futuro tienen que saber compaginar para la formación integral de los educandos el valor de las propuestas postmodernas válidas con el valor inalienable del poder del pensamiento en las múltiples inteligencias. La creciente complejidad descubierta en cuanto existe y en los comportamientos humanos no puede ser estudiada y conocida solamente con formas de lógica y pensamiento lineal, necesitamos saber manejar el pensamiento complejo y el pensamiento sistémico. Sin estas herramientas, ni

siquiera el pensamiento científico nos garantiza el conocimiento suficiente de la realidad.

Los aportes de la neurociencia deben ser incorporados a la pedagogía e incluso a la didáctica.

- Competencias afectivas

Importantes investigaciones recientes sobre la afectividad en los procesos de la enseñanza-aprendizaje, están demostrando la relación directa que hay entre el comportamiento afectivo de los/as docentes y los resultados de aprendizaje de los educandos. La calidad y la madurez afectiva de los/as educadores/as es factor decisivo además, en la formación holística de los educandos.

El ejercicio de la profesión docente es esencialmente un ejercicio profesional de comunicación y relaciones. Los/as docentes deben ser conscientes y deben saber manejar su potencial afectivo en la doble dirección de los movimientos de todos los componentes personales de la afectividad: tanto en el movimiento de la afectividad de afuera hacia dentro, según el nivel de la sensibilidad personal y el poder de impacto de los estímulos externos que nos acechan, como en el movimiento de adentro afuera, por nuestras mociones internas e impulsos de querer afectar a lo que nos rodea para vincularnos de una manera u otra con los elementos del entorno.

La experiencia demuestra que los aprendizajes más recordados a través del tiempo son los que vienen adheridos a los recuerdos de nuestras maestras y maestros más queridos, con quienes tuvimos mayor y mejor empatía.

## 1.6 La reforma y revolución de la educación superior

Entre los desafíos más apremiantes, nuestro país se encuentra presionado por la urgencia de encarar sistémicamente la reforma de la educación superior.

La reforma del sistema educativo escolar se inició en 1990. El proceso ha ido paulatinamente ascendiendo curso a curso,

ciclo a ciclo, desde el nivel de la educación escolar básica y la educación inicial hasta el nivel de la educación media. La educación superior no ha iniciado aún el plan de reforma de sus estructuras e instituciones. He aquí un desafío, que tropieza con actitudes e intereses que no han demostrado preocupación ni decisión suficiente para enfrentar su propia reforma.

Cualquier diagnóstico sobre la educación superior en el país dejará constancia de la crisis profunda en que está sumergida. Tal como está, nuestra educación superior no tiene capacidad de dar respuestas aceptables a las exigencias del presente. La educación superior necesita una reforma radical, desde sus raíces, porque está instalada en un sistema legal que no tiene los mínimos requisitos para ordenarla y ni siquiera para la organización básica de sus instituciones fundamentales.

Si el Plan Nacional de Educación y las gestiones correspondientes de quienes tienen la responsabilidad sobre el futuro de todo el sistema no logran movilizar las fuerzas suficientes para reformar la educación superior, podemos llegar en muy poco tiempo a una situación dramática para el país. Se trata de una reforma necesaria para un estamento del sistema que es absolutamente vital para la vida y el desarrollo del país.

Es impensable una educación eficiente, que acompañe las exigencias y ritmos de los tiempos actuales sin una reforma profunda de nuestra educación superior.

Este Plan es nacional y se refiere a toda la educación, a la que se ofrece en todo el sistema y por tanto, acepta el desafío de trabajar con todos los actores del escenario de este nivel de educación para lograr el objetivo de innovar, actualizar y cualificar todo lo que atañe a la educación de este último y máximo nivel de educación.

Pensando en la educación que queremos para el 2024, la educación superior necesita mucho más que una reforma, necesita una revolución.

La importancia de la educación superior para el país es trascendental, porque es en la educación superior donde se forman y actualizan todos los/as profesionales, es decir, todos/as los/as ciudadanos/as que tienen en sus manos la producción de bienes y servicios, en definitiva, los/as responsables del

desarrollo económico, social, político y moral de la nación. Es también en las instituciones de este nivel donde se producen los conocimientos, que son hoy la mayor fuente de riqueza.

El gobierno, la planificación, la organización y la administración de toda la educación superior es responsabilidad del Estado, como lo declara taxativamente la Constitución Nacional, y ésta, es delegada al Ministerio de Educación y Cultura como órgano rector de la educación. Dada la complejidad de este nivel educativo, dicha responsabilidad del Estado no puede ejercerse sin la participación y la colaboración de la sociedad civil y la iniciativa privada.

Ante este panorama y estas posibilidades, el Plan Nacional de Educación 2024, se propone como objetivo inmediato poner las bases fundamentales de este nivel del sistema educativo, creando las leyes necesarias que ofrezcan el marco legal para la construcción de todo el nivel de la educación superior, integrado en el sistema educativo.

Como política de desarrollo de la educación superior el Ministerio de Educación y Cultura debe promover la creación de universidades del Estado, con una presencia equitativa, instalando una universidad del Estado por Departamento. Simultáneamente, debe promover la política disuasoria sobre la creación de nuevas universidades privadas, salvo que la propuesta esté garantizando seriamente su calidad y contribuya al proyecto y desarrollo real del país.

La formación es y será siempre pieza clave para la calidad de todo el sistema, por eso parece oportuno posibilitar que ésta alcance para los/as docentes el máximo nivel académico posible, es decir, el nivel universitario. Ello requiere un plan inteligente de elevación del nivel de los actuales Institutos de Formación Docente, al mismo tiempo que se garantice la existencia de universidades con óptimos servicios de calidad para la formación teórica y práctica de los/as futuros/as docentes.

Las universidades, los institutos superiores y los institutos terciarios técnico profesionales deben trabajar con flujos de información, comunicación y relaciones entre sí, con el Ministerio de Educación y Cultura y otras instancias del Estado y de la sociedad civil de manera a construir conjuntamente el proyecto de país que necesitamos, partiendo de nuestras

realidades y nuestras potencialidades. La propuesta de carreras profesionales, sus currículos, sus sistemas de evaluación y acreditación deben ser coordinados y planificados mirando al desarrollo futuro del país y al bien común, más que a los intereses económicos de sus propietarios y/o administradores.

La reforma de la educación superior necesita una financiación extraordinaria y específica para poder realizarse. Es responsabilidad del Estado destinar en el presupuesto de la nación los fondos que dicha reforma requiere. Y corresponde sobre todo al Ministerio de Educación y Cultura, además de los responsables de todas las instituciones de este nivel, asumir la responsabilidad de la reforma como una prioridad de urgencia.

## 1.7 El desafío democrático

La inercia de muchos años de dictaduras dificulta el ejercicio de la vocación democrática que busca la participación, la colaboración y el compromiso de todos y todas en las gestiones que tienen más incidencia en el bien común.

La educación ocupa un lugar privilegiado entre las gestiones compartidas por toda la ciudadanía para contribuir al desarrollo y crecimiento del bien común, donde todavía, llegar a alcanzarlo es un gran desafío pendiente.

La construcción de la educación que queremos y necesitamos para asegurar un buen futuro es tarea de todos/as. No basta el esfuerzo de las comunidades educativas institucionales; la sociedad entera es comunidad educativa, porque realmente quien definitivamente educa es la sociedad. ¿Cómo implicar a la sociedad civil en el plan nacional de educación para el 2024? ¿Cómo comprometerle, ayudarle y facilitarle el ejercicio de su corresponsabilidad democrática en la gestión de la educación? Como mínimo parece necesario un pacto social, una alianza entre la sociedad civil y la sociedad política y más en concreto, con la administración pública de la educación que es responsabilidad no sólo de la familia, sino también lo es ineludiblemente del Estado.

Ante la complejidad de los problemas de la educación y la riqueza de oportunidades y posibilidades para la misma, la construcción

del futuro será necesariamente con la colaboración del gremio docente, entre otros, ya que es impensable esta construcción apoyándonos en la educación sin el compromiso democrático organizado de todos/as los/as ciudadanos/as.

## 1.8 La construcción de la nueva propuesta educativa

Por estar en democracia y además, por tratarse de una responsabilidad y tarea sumamente compleja e influyente en muchas dimensiones de la vida nacional, que afectan e interesan a todos los/as ciudadanos/as, la elaboración, el seguimiento y la evaluación de los nuevos proyectos de educación es incumbencia de toda la sociedad y con mucha más razón de los/as profesionales del ramo organizados/as.

Los gremios docentes se enfrentan a nuevos escenarios profesionales, políticos y sociales y por eso deben actualizar sus políticas para contribuir desde sus responsabilidades profesionales a las nuevas exigencias y figuras que conlleva el bien común.

No basta que orienten su trabajo gremial a la reivindicación de sus derechos y a la legítima búsqueda de sus intereses porque, sin su cooperación explícita y organizada en la construcción del nuevo sistema educativo en todos sus aspectos y para todos sus nuevos servicios y objetivos, la educación deseada, su actualización permanente, su calidad y su rentabilidad serán imposibles. Es decir, el Plan Nacional de Educación 2024 será inútil.

Además de la necesaria contribución cooperativa de los gremios, el sistema educativo y su administración necesitan de la cooperación de toda la sociedad civil. Si hasta ahora gran parte de la sociedad civil, la de los/as ciudadanos/as que no tienen hijos/as en edad de educación formal, podía desentenderse de la problemática de la educación, en adelante esto no será posible, porque la sociedad entera estará necesitada de servicios de educación para su actualización permanente y toda la sociedad estará comprendiendo que la educación se ha convertido en un factor determinante para el desarrollo y el bienestar de todos/as durante toda la vida. El Estado, por

medio del gobierno de turno, tendrá que encontrar el modo de lograr una alianza con toda la sociedad, con el sector privado y con los medios de comunicación social.

En este contexto es obvio que la sociedad política debe profundizar su visión sobre el rol del sistema educativo en la configuración y proyección del país que deseamos asegurar para el futuro próximo y remoto.

## 1.9 Cómo educar para aprender durante toda la vida

Hasta hace poco en la infancia, adolescencia y juventud se aprendía todo lo que íbamos a necesitar el resto de la vida. Hoy eso no es así. Los conocimientos son caducos y además, constantemente aparecen nuevos conocimientos y tecnologías que exigen estudios y aprendizajes permanentes.

Este desafío para el sistema educativo es polifacético, debe atender a diversas exigencias y cuestionamientos entrelazados:

En primer lugar, cómo enseñar para que siempre se sepa cómo aprender ante nuevos aprendizajes necesarios.

En segundo lugar cómo, dónde y cuándo facilitar los servicios necesarios para ofrecer oportunidades de actualización de los conocimientos y adquisición de nuevas competencias.

En tercer lugar cómo capacitar a los docentes que han de actualizar a los demás en las novedades que se nos imponen por la fuerza de los desarrollos científicos, tecnológicos y económicos.

En cuarto lugar cómo financiar todo este nuevo emprendimiento educativo, la formación permanente de los adultos en las diversas alfabetizaciones que van exigiendo los descubrimientos científicos y sus aplicaciones al mundo del trabajo.

La alfabetización de adultos ha dejado de ser la capacitación en la lecto-escritura de quienes no la aprendieron en la infancia. Hoy son muchos los lenguajes, muchas las tecnologías emergentes y, por tanto, somos muchos/as los/as que necesitamos

alfabetizarnos, introducirnos en los conocimientos básicos para ser usuarios conscientes y no manipulados.

El desafío es éste: ¿cómo educarnos y capacitarnos para poder aprender durante toda la vida? Un plan nacional de educación que pone su meta en un futuro próximo, no inmediato, tiene que prever qué se hará ante este desafío para construir ese futuro deseado.

## 1.10 Educación a lo largo de la vida

La constancia y la aceleración de los cambios y la necesidad de incorporar los nuevos conocimientos a la vida y al trabajo están obligando a prestar y recibir servicios de educación a lo largo de la vida. Ya no basta educarse en las primeras etapas de la vida, en la infancia, la adolescencia y la juventud; ya es apremiante estar aprendiendo constantemente durante toda la vida, porque muchos de los conocimientos adquiridos quedan en pocos años obsoletos y surgen nuevos conocimientos y la exigencia de asimilarlos inmediatamente.

Este imperativo de los tiempos está revolucionando el concepto y la práctica de la educación, presiona al Estado forzando el sistema educativo al ampliar el número, las edades y la heterogeneidad de los educandos. Presión que se siente no sólo en la demanda de muchos y nuevos servicios, sino también en la renovación e innovación ininterrumpida de los ya organizados.

El volumen de esta nueva dimensión del sistema y de la administración pública es todavía incalculable y afecta no sólo a las universidades y a las demás instituciones de la educación superior, sino también a nuevos conceptos, nuevas tecnologías y nuevas metodologías de prestación de servicios, no sólo académicos, sino de amplio nivel de divulgación para beneficiar a toda clase de destinatarios/as. Obviamente este compromiso repercute en la revisión y ampliación sustancial del presupuesto económico que el Estado debe invertir cada año en educación.



## **Capítulo II:** **¿Con qué contamos?**

## 2.1 Marco legal de la educación

Con la caída de la dictadura en el año 1989, la educación en el Paraguay adquirió gran relevancia y se constituyó en uno de los ejes centrales de la esperanza hacia la democracia, hecho que se refleja en la Constitución Nacional del año 1992. La Constitución Nacional<sup>4</sup> establece el derecho de toda persona a la educación integral y permanente y explícitamente elimina todos los contenidos educativos que puedan tener carácter discriminatorio. Además, propugna la erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo como objetivos permanentes del sistema educativo. Asimismo, garantiza el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades de acceso a los beneficios de la educación, junto con la libertad de enseñar sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética.

Establece la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Escolar Básica (EEB) y señala que el Estado fomentará la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y superior. Enfatiza la enseñanza desde la lengua materna, afirmando que en los comienzos del proceso escolar se realizará la enseñanza en la lengua oficial materna del niño/a; además, garantiza que toda persona tiene derecho a una educación integral y permanente, que como sistema y proceso se desarrolla en el contexto de la cultura de la comunidad.

Igualmente, expresa que los recursos destinados a la educación en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al 20% del total asignado a la Administración Central, excluyendo los préstamos y las donaciones.

En 1998, se promulga la Ley N° 1264 General de Educación. Esta ley establece los principios generales para la educación pública y privada del Paraguay, y otorga a la educación un lugar prioritario para la consolidación de la democracia, la disminución de las desigualdades y la apertura de nuevas oportunidades para todas y todos los habitantes del país. Asimismo, garantiza la igualdad de oportunidades para acceder a los beneficios de la educación y para trabajar en la docencia.

<sup>4</sup>Arts. 73, 74,75, 76, 77, 85 de la Constitución Nacional de 1992.

## 2.2 Fines y principios de la educación<sup>5</sup>

La Ley General de Educación explicita los fines de la educación paraguaya y los principios que deben regirla.

Los fines son:

- a) El pleno desarrollo de la personalidad del/a educando/a en todas sus dimensiones, con el crecimiento armónico del desarrollo físico, la maduración afectiva, la integración social libre y activa;
- b) El mejoramiento de la calidad de la educación;
- c) La formación en el dominio de las dos lenguas oficiales;
- d) El conocimiento, la preservación y el fomento de la herencia cultural, lingüística y espiritual de la comunidad nacional;
- e) La adquisición de conocimientos científicos, técnicos, humanísticos, históricos, estéticos y de hábitos intelectuales;
- f) La capacitación para el trabajo y la creatividad artística;
- g) La investigación científica y tecnológica;
- h) La preparación para participar en la vida social, política y cultural, como actor reflexivo y creador en el contexto de una sociedad democrática, libre y solidaria;
- i) La formación en el respeto de los derechos fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad;
- j) La formación y capacitación de técnicos/as y profesionales en los distintos ramos del quehacer humano con la ayuda de las ciencias, las artes y las técnicas; y,

<sup>5</sup> Ley 1264 General de Educación.

- k) La capacitación para la protección del medio ambiente, las riquezas y bellezas naturales y el patrimonio del Estado.

Los principios son:

- a) El afianzamiento de la identidad cultural de la persona;
- b) El respeto a todas las culturas;
- c) La igualdad de condiciones para el acceso y permanencia en los centros de enseñanza;
- d) El valor del trabajo como realización del ser humano y de la sociedad;
- e) La efectiva igualdad entre los sexos y el rechazo de todo tipo de discriminación;
- f) El desarrollo de las capacidades creativas y el espíritu crítico;
- g) La promoción de la excelencia;
- h) La práctica de hábitos de comportamiento democrático;
- i) La proscripción de la arbitrariedad y la prepotencia en el trato dentro o fuera del aula y de la utilización de fórmulas cortesanías y adulatorias;
- j) La formación personalizada, que integre los conocimientos, valores morales y destrezas, válidos para todos los ámbitos de la vida;
- k) La participación y colaboración de los padres, madres o tutores en todo el proceso educativo;
- l) La autonomía pedagógica, la atención psicopedagógica y la orientación laboral;
- m) La metodología activa que asegure la participación del alumnado en los procesos de enseñanza y aprendizaje; y,

- n) La evaluación de los procesos y resultados de la enseñanza y el aprendizaje, así como los diversos elementos del sistema.

## 2.3 Estructura del Sistema Educativo Paraguayo

El sistema educativo nacional incluye la educación de régimen general (formal, no formal y refleja), la educación de régimen especial y otras modalidades de atención educativa.

### Educación de Régimen General

**Educación Formal:** Se estructura en tres niveles: el primer nivel comprende la Educación Inicial y la Educación Escolar Básica; el segundo nivel, la Educación Media, y el tercer nivel corresponde a la Educación Superior.

El Ministerio de Educación y Cultura es responsable del gobierno, planificación y administración de todo el sistema educativo.

Las universidades públicas y privadas, y las instituciones superiores de enseñanza son parte del sistema educativo. Su funcionamiento se adecua a lo dispuesto por la legislación pertinente.

### Niveles del Sistema Educativo – Educación Formal

**Educación Inicial y Preescolar:** La Educación Inicial y Preescolar se desarrolla en tres modalidades: formal, no formal e informal o refleja. Se estructura en dos etapas: Etapa 1: para niños y niñas desde el nacimiento hasta los 3 años. Etapa 2: para niños y niñas desde los 3 hasta los 6 años, corresponde a esta etapa el **Pre jardín (3 años), Jardín (4 años) y Preescolar (5 años)**. Es obligatoria y gratuita a partir del año 2010.

**Educación Escolar Básica:** La Educación Escolar Básica es obligatoria y gratuita en las escuelas públicas de

gestión oficial. Comprende nueve grados y se imparte a niños y niñas de 6 a 14 años de edad. Este nivel se divide en tres ciclos de tres años de duración cada uno: primer ciclo (1º, 2º y 3º grado), segundo ciclo (4º, 5º y 6º grado) y tercer ciclo (7º, 8º y 9º grado).

**Educación Media:** La Educación Media en sus diferentes modalidades tiene como objetivo la incorporación activa del/a alumno/a a la vida social y al trabajo productivo, o su acceso a la educación de nivel superior. Tiene una duración de tres años y cuenta con un solo ciclo, constituido por tres cursos. Consta de las siguientes modalidades: Bachillerato Científico (con énfasis en Letras y Artes; con énfasis en Ciencias Sociales; y con énfasis en Ciencias Básicas y Tecnología;), y la modalidad Bachillerato Técnico (Industrial, Servicios y Agropecuario). Es obligatoria y gratuita a partir del año 2010.

<b>Formación Profesional:</b>	El MEC, por sí mismo o con la colaboración de otros Ministerios e instituciones vinculadas a la capacitación laboral, ofrecerá oportunidades de profesionalización de distintos grados de calificación y especialidad. La formación profesional está dirigida a la formación en áreas relacionadas con la producción de bienes y servicios.
	Para cursar la formación profesional se requiere haber concluido los 6 años de la Educación Escolar Básica.

**Educación Superior:** La Educación Superior se desarrolla a través de universidades, institutos superiores y otras instituciones de formación profesional del tercer nivel, institutos de formación docente e institutos técnicos. Incluye grados universitarios y no universitarios.

**Formación Docente:** La actual estructura del sistema de formación docente comprende cursos de Profesorado en Educación Inicial (3 años de duración), Profesorado en Educación Escolar Básica -1º y 2º ciclo- (3 años de duración), Profesorado para Educación Escolar Básica -3er. ciclo-, por áreas de especialidad (4 años de duración) y Profesorado para la Educación Media, por áreas de especialidad (3 años de duración).

Además se desarrollan cursos de especialización en Ciencias de la Educación, Orientación Educacional y Vocacional, Evaluación y Administración Escolar, de 2 años de duración respectivamente. Otros tipos de cursos se refieren a la profesionalización de docentes, a fin de brindar título docente a los/as bachilleres en servicio y a los/as profesionales universitarios/as que ejercen la docencia sin contar con formación pedagógica.

**Educación Técnica Superior:** Brinda cursos a nivel terciario no universitario, de dos y más años de duración, con estructura curricular modular elaborada a partir de las demandas y que tienen un fuerte acento en el sector terciario de producción (servicios) con predominio del sector privado.

**Universitario:** El nivel superior universitario, tanto del sector público como del privado, es parte del sistema educativo y por ello, está vinculado necesariamente al gobierno, administración y planificación que la Constitución le encarga al Ministerio de Educación y Cultura. Goza de la autonomía que le garantiza la Constitución. Los campos propios de la enseñanza universitaria son la formación profesional superior, la investigación y la extensión universitaria.

**Postgrado:** Será objetivo de la educación de postgrado profundizar y actualizar la formación cultural, docente, científica, artística y tecnológicamediante la investigación, la reflexión crítica sobre la disciplina y el intercambio sobre los avances en las especialidades. Los cursos ofrecidos en postgrado son de especialización, maestrías y doctorados.

<b>Educación No Formal:</b>	La educación no formal está referida a todas aquellas actividades que de manera organizada y sistemática se realizan fuera del sistema educativo formal, y que están diseñadas para atender las necesidades concretas de aprendizaje de determinados grupos de población, para complementar o ampliar aspectos académicos o laborales en algunas situaciones como alternativa para mejorar su calidad de vida.
<b>Educación Refleja:</b>	La educación refleja se da en instituciones no creadas para educar, pero que inciden en la educación de las personas y la sociedad como son los medios y ambientes de comunicación social. Es llamada también educación informal.  El Gobierno Nacional se encargará de incentivar y fomentar la participación de los medios de información y comunicación social y adoptará mecanismos y estímulos que permitan la adecuada y eficaz utilización de estos medios en favor de la educación.

## 2.4 Marco referencial: Sistema Educativo-Formación-Estado-Sociedad

### 2.4.1 La formación como concepto guía del sistema educativo

El sistema educativo nacional abarca el conjunto de niveles y modalidades educativas interrelacionadas, desarrollado por la comunidad educativa y regulado por el Estado (Artículo 11, Ley 1264).

La educación es un bien público y a la vez, un derecho fundamental de las personas; como tal, debe beneficiar a todos los habitantes de la República y satisfacer a una necesidad común o compartida. Por ello, reclama ser una estrategia central de la acción del Estado y de la Sociedad y su gestión debe involucrar las dimensiones fundamentales de la acción pública.

Tanto el sistema educativo nacional como institución agrupadora de los distintos niveles y modalidades educativas, así como la práctica de la educación en su carácter de bien público, necesitan un concepto orientador que otorgue la dirección y el fundamento de la institución y de la acción pedagógica de cada área específica. Tal principio orientador es el concepto de Formación que nos dará el fundamento teórico de la política nacional de educación 2008-2024.

### ¿Qué es formación?

La “formación humana” es una acción procesual, mediante la cual los sujetos en formación, hombres y mujeres, van adquiriendo rasgos y formas que terminan constituyendo en sus personas el perfil del egresado o egresada convenido entre padres, madres y educadores profesionales y que dejaron definido en el Proyecto Educativo Institucional (PEI).

Se habla también de formación en distintos niveles y campos de la vida, como formación escolar, formación universitaria, formación profesional, etc.

La formación es tanto el proceso de conformación del ser humano (el ser humano se forma) como el resultado de ese proceso (el ser humano está formado).

La formación es una tarea humana que supone un tipo de ser humano y un tipo de praxis orientada a que ese ser humano se forme. Así tenemos que la formación como tarea humana implica en primer lugar el carácter no exclusivamente biológico de la persona. Aunque no se ignore el aspecto biológico del ser humano y se lo respete como condicionante de su desarrollo, la formación no es el mero resultado de una maduración biológica o de un autodesarrollo orgánico<sup>6</sup>. Esto es, se necesita una intervención humana específica que acompañe al desarrollo biológico para formar a una persona; de otro modo, bastaría con dejar que la naturaleza siga su curso, sin necesidad alguna de praxis pedagógica. Por lo tanto, el concepto de formación considera que la sola biología de la persona aún no alcanza para que ésta se forme.

La formación tampoco puede ser el resultado exclusivo de circunstancias sociales determinadas por el azar a las cuales el ser humano estuviese fatalmente arrojado y a las cuales

<sup>6</sup> La expresión desarrollo está históricamente asociada con “una interpretación naturalista de la idea pedagógica”, que ve a la educación como un “auto desarrollo orgánico” (Böhm, 2004: 109).

debiera adaptarse pasivamente sin opción de liberación. La sola participación en la vida colectiva no garantiza que la persona o la comunidad adquieran las condiciones para liberarse, emanciparse o trascender sus circunstancias sociales<sup>7</sup>. Esto significa: la formación no es solamente un proceso de socialización, aunque no lo ignore. La formación no desconoce la dimensión social del ser humano, pero agrega algo más a las circunstancias sociales en las que las personas nacen y crecen: la formación proporciona a la persona y a la comunidad las condiciones para liberarse y cambiar aquello que le impide alcanzar su realización en todo su potencial.

La pregunta rousseauiana que subyace a toda pretensión de formar es: ¿Cómo puede el ser humano ser ciudadano miembro activo de una comunidad y al mismo tiempo permanecer fiel a sí mismo? Dicho de otra manera: ¿Cómo puede el ser humano permanecer fiel a sí mismo y a su comunidad sin ser instrumentalizado para fines políticos, sociales o económicos?

Hablamos por tanto de una pedagogía emancipadora y crítica, o de una praxis pedagógica que posibilita la desalienación del ser humano y de la sociedad, permitiendo romper con las visiones y estructuras tradicionales y tecnocráticas de la educación.

### ¿Cuál es el supuesto antropológico de la idea de formación?

La idea de formación acá considerada presupone la libertad del ser humano. No se trata de una libertad absoluta, se trata siempre de una libertad condicionada por la biología, la historicidad, las circunstancias y la pertenencia a un grupo. Pero este condicionamiento también es relativo: el ser humano puede construir y cambiar su cultura (no sólo adaptarse pasiva o resignadamente a ella), puede dar un giro a la historia, puede criticar y liberarse o emanciparse de las condiciones que no le son favorables, puede incluso superar aspectos reversibles de su biología. En el sentido explicado, el concepto de formación parte de la premisa que el ser humano es libre y que puede pensar y actuar autónomamente. La autonomía designa acá la capacidad del individuo de pensar, decidir y actuar por sí mismo, como ciudadano productivo y no como un ser aislado del mundo y de su comunidad; la autonomía no excluye el compromiso y la interrelación con los otros, con la comunidad, la sociedad o el grupo de pertenencia.

<sup>7</sup> Trasciende sus circunstancias, por ejemplo, quien habiendo nacido en condiciones de marginalidad y pobreza, puede superar esta situación y no transmitirla intergeneracionalmente. Aunque la superación de las condiciones de pobreza no dependa sólo de cuán formada esté una persona, podemos afirmar que la formación es uno de los procesos fundamentales que le permitirá tener las condiciones para hacerlo.

Por tener libertad es que el ser humano debe autodeterminarse. Puede hacerlo porque posee razón y lenguaje. Esta es la idea de la educabilidad del ser humano y es un principio constitutivo del pensamiento pedagógico. La formación apunta a la autodeterminación individual y colectiva. Como la autodeterminación no viene ya dada, debe ser aprendida, desarrollada, sostenida, conquistada. Cada ser humano debe desarrollar la capacidad de situarse en una relación válida consigo mismo/a, con su prójimo/a, con su comunidad y con el mundo.

Así, la concepción de ser humano implícita en el concepto de formación toma contornos claros: se trata de un sujeto libre, activo y transformador de la realidad propia y de su entorno social, no de un mero receptor o de un ser que es simple reflejo del orden económico, social e histórico establecido.

Al hablar de formación también debemos plantearnos: ¿Qué dimensiones del saber deben regular lo que debe ser aprendido y enseñado en un proceso de formación?

Cada acto de enseñar y aprender (y ello no se restringe al aula) debe abarcar tanto la dimensión del saber objetivo, constataivo, técnico, expresivo, como la dimensión de lo ético. Todo acto de apropiarse de un saber objetivo se ampara en la búsqueda de la verdad y abarca el saber sobre el saber y el conocer acerca de los límites de ese saber. El aprendizaje de lo ético se ampara en la moralidad o en la búsqueda de lo bueno y en la capacidad de discernir la mejor opción y conducirse en consecuencia. El ser humano debe saber qué hacer con el saber aprendido, debe poder manejarlo sensata y razonablemente. El saber le ofrece en el mejor de los casos posibilidades de actuación, que sin embargo no son recetas de acción. Cada contenido aprendido necesita por tanto de la reflexión crítica, de una confrontación responsable que incluya el saber sobre el deber ser, sobre lo bueno y sobre la dignidad de los otros y de sí mismo. Tanto el aprendizaje del saber objetivo como el aprendizaje de la moralidad, conforman una unidad de saber y comportamiento y están amparados por la idea regulativa de la formación<sup>8</sup>.

Por tanto, el concepto formación del ser humano comprende la unidad entre saber y ética, o entre saber y comportamiento válido frente al mundo, a la comunidad, a sí mismo y a los demás.

<sup>8</sup> Ladenthin, V. (1991). *Moderne Literatur und Bildung*. Hildesheim, Zürich, New York: Georg Olms Verlag, p. 3 y sig.

## 2.4.2 La articulación entre Sistema Educativo- Estado y Sociedad

El Sistema educativo como instancia intermedia entre la Familia y la Sociedad

El sistema educativo ha sido históricamente ubicado como la instancia intermedia entre la familia y la sociedad<sup>9</sup>. Esto es así porque desde el momento en que la sola participación en la familia, como primer grupo de pertenencia, no es suficiente para abarcar y comprender la complejidad del mundo y de la sociedad<sup>10</sup>, y desde el momento en que la mera incorporación a la vida práctica no provee todo el saber necesario para el óptimo actuar, se hace necesaria una institución intermedia entre familia y sociedad que prepare a la persona para su inserción activa en la vida social. Así, aun cuando la persona antes de entrar al sistema educativo ya pertenezca a la sociedad, en el sistema educativo adquiere un requisito imprescindible, se prepara para participar en la vida social, política y cultural, como ciudadano, actor reflexivo y creador.

La especificidad de las instituciones educativas y aquello que las diferencia de otras instituciones sociales es que su deber o su compromiso fundamental es la formación del ser humano en el sentido arriba formulado. Esta misión no es un compromiso más entre otros<sup>11</sup>, la formación es una tarea que debe ser realizada de modo central, sistemático, permanente y metódico por el sistema educativo. Enseñar es la guía metódica que posibilita en el/la educando/a una apropiación metódica y autónoma del mundo. La autonomía designa por lo tanto un principio de la conducción pedagógica. Aprender significa que, con la guía del/a educador/a, el/la educando/a encuentre autónomamente el acceso metódico al mundo.

El modelo de docencia que favorece este proceso de aprendizaje y que corresponde por tanto a una pedagogía emancipadora y crítica, es una práctica social liberadora y humanista, que se centra en el ser humano (docentes, estudiantes, comunidad) considerado como sujeto cognoscente, capaz de construir su propio conocimiento a partir de una comunicación afectiva-dialógica que permita su pleno desarrollo.

<sup>9</sup> Hegel, G. F. (Setiembre 1811). *Gimnasial Rede am 2. September 1811*. En: Apel, H. J. y Grunder, H. (1995). *Texte zur Schulpädagogik. Selbstverständnis, Entstehung und Schwerpunkte schulpädagogischen Denkens*, Weinheim, München: Juventa Verlag, p. 46-54.

<sup>10</sup> Esto ocurre sobre todo en sociedades con un grado importante de especialización y complejidad.

<sup>11</sup> Esta formulación pretende poner de relieve que también otras instituciones sociales comparten con el sistema educativo la tarea de educar, esto sin embargo, se da como una actividad entre otras y no necesariamente de modo central, sistemático, permanente, metódico y necesario como debe ser realizado en las instituciones educativas.

### El Sistema Educativo y el Estado

Se ha dicho que la educación es un bien público y por ello es estrategia central del funcionamiento del Estado y de la Sociedad. De hecho, el Estado ha sido históricamente, en la sociedad occidental, la institución que impulsó la escolarización de todas las personas y que conformó un sistema escolar diferenciado y complejo.

En Paraguay, el Estado es la entidad que garantiza el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades de acceder a los conocimientos y a los beneficios de la cultura humanística, artística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna. Por tanto se propone otorgar las condiciones de una real igualdad de oportunidades y de asegurar a toda la población el acceso a la educación. El Estado paraguayo garantiza igualmente la libertad de enseñar, sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética, el derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico (Ley 1264).

Se ha marcado anteriormente que el MEC, como Cartera de Estado, asume desde esta nueva administración una perspectiva pedagógica de la política educativa, lo cual significa que sus decisiones y acciones no deben ser entendidas como un determinismo estatista, sino como un planteamiento y replanteamiento participativo continuo del sentido del Sistema Educativo.<sup>12</sup>

### El Sistema Educativo y la Sociedad

El Sistema educativo no es sólo una entidad estatal que existe bajo el amparo del Estado, es también una institución de la sociedad en su conjunto y como tal, es parte de su respectiva estructura social. El sistema educativo institucionaliza el propósito de hacer que la educación sea la base fundamental de la vida en comunidad y que, de forma planificada y sistemática, sea un medio para mantener, desarrollar e innovar la sociedad.

Se ha dicho que el sistema educativo es y debe ser sólo el reflejo de la sociedad en la que está inserto. De hecho, muchas reformas educativas han sido impulsadas por los cambios que enfrenta la sociedad actual. Ponerse a tono con las nuevas exigencias que forman parte de una sociedad y un mundo globalizado, constituye un gran desafío para

<sup>12</sup> Cfr.: TENTI FANFANI, E.: La escuela vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad. Ed. Losada/ UNICEF. Buenos Aires. 1995.

la educación. Sin embargo, el sistema educativo no debe reducirse a reflejar o adaptarse o responder a un actual estado de cosas o a los juegos de intereses (políticos, económicos y de otra índole) presentes en la sociedad. El sistema educativo debe mantener cierta autonomía que le permita examinar, analizar detenida y críticamente para decidir qué de las exigencias de la sociedad debe ser incorporado a los planes de estudio y cómo debe ser realizado esto. El criterio para que el sistema educativo incorpore o no las exigencias sociales y para que elija de qué manera hacerlo, debe siempre servir a la formación del ser humano individual y social y nunca a su instrumentalización para fines dictados por intereses particulares como las demandas del mercado o los dictados del poder.

Por lo tanto, las instituciones educativas deben brindar a los/as educandos/as no sólo las habilidades para desenvolverse en la sociedad que nos toca vivir con sus propias exigencias y desafíos, deben proporcionar también las condiciones para construir otros mundos posibles, para erigir una comunidad y una sociedad paraguaya mejor que la actual: con justicia social, con una democracia de mejor calidad y siempre acorde a los proyectos individuales y colectivos. En este sentido, es también tarea del sistema educativo respetar y acoger particularidades y necesidades de las distintas comunidades y etnias que habitan nuestro país y que son pertinentes al proyecto de formación que define el quehacer institucional.

Se trata por lo tanto de una educación comprometida con la transformación, en busca de una sociedad mejor y no de una educación que sólo reproduzca las condiciones sociales existentes y “adapte” a las nuevas generaciones a tales condiciones.

El resguardo que debe hacer el sistema educativo para seguir sirviendo a la formación de la persona y no sólo a los intereses sociales del momento, no quita la necesidad y la importancia de que la sociedad participe en la organización del sistema educativo. La comunidad educativa es la parte de la sociedad que más involucrada está en el apoyo, consolidación y mejoramiento del sistema educativo. Su rol como tal es fundamental. Nuestra ley de educación establece que la comunidad educativa participa, junto con el Estado y, según niveles de responsabilidad, en la organización del Sistema Educativo Nacional.



## 2.5 Política educativa

Este apartado tiene como objetivo exponer el trasfondo conceptual sobre el cual se sustenta la propuesta educativa; aunque el texto tiene un estilo de redacción académico, sus raíces abrazan la realidad cotidiana y son la traducción teórica de una práctica que debe ser entendida en su profundidad pedagógica. El contenido central de este apartado es una aproximación a lo que desde la administración actual del MEC se entiende por “políticas educativas” como respuesta a los nuevos tiempos que vive el país.

### 2.5.1 Precisión conceptual

#### Enfoque

El MEC asume una perspectiva pedagógica de la política educativa, lo cual significa que sus decisiones y acciones -como Cartera de Estado- no deben ser entendidas como un determinismo estatista, sino como un planteamiento y replanteamiento participativo continuo del sentido del Sistema Educativo<sup>13</sup>; así, la política educativa que se propone desde el Gobierno Nacional dota de direccionalidad conceptual, técnica, ética y política al quehacer dinámico que se da en las relaciones educativas cotidianas que hacen a la formación de las personas como seres originales y protagonistas activos en la construcción del contexto sociocultural del Paraguay contemporáneo.<sup>14</sup>

#### Fundamentos

Conceptualmente en este Plan, la Política Educativa tiene cinco vertientes fundamentales: a) antropológica, b) pedagógica, c) social, d) cultural y e) ética.

Además, junto a estas cinco vertientes, en el mismo nivel pero con función distinta, se encuentra también el fundamento jurídico, que dota a todas ellas de consistencia normativa. Así, este presupuesto conceptual da sentido a la presunción de que la direccionalidad del Sistema Educativo Nacional responde a la mejor Política Educativa que se pueda llevar a la realidad, es decir, a la mejor educación posible que una sociedad puede proponerse desde las instituciones del Estado.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Cfr.: TENTI FANFANI, E.: La escuela vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad. Ed. Losada/ UNICEF. Buenos Aires. 1995.  
<sup>14</sup> Cfr.: CARDOZO, R.I.: La Escuela Activa Aplicada. Tomo II. Ed. En Alianza. Asunción. 2002. Pág. 6-15.  
<sup>15</sup> Cfr.: TEDESCO, J.C.: Opiniones sobre Política Educativa. Ed. Granica. Buenos Aires. 2005. Págs. 61-72

### Definición

A partir del enfoque pedagógico y los fundamentos expuestos en los párrafos anteriores se define a la política educativa como aquel marco de referencia complejo en el cual se piensan y comprenden las problemáticas y los desafíos del Sistema Educativo Paraguayo<sup>16</sup>; en este marco conceptual, lo educativo no pierde su especificidad dentro de las Políticas de Estado sino por el contrario, la educación es asumida desde sus vínculos con las otras dimensiones de la vida humana<sup>17</sup>, donde los determinantes sociales, económicos, políticos y culturales son considerados como elementos significativos en el momento de concebir, planificar, implementar, evaluar y retroalimentar el programa de acciones pedagógicas, organizacionales, administrativas, legislativas e institucionales que se desarrollan sistemática e intencionalmente para alcanzar los fines y objetivos de la educación paraguaya.

Así, la nueva administración quiere proponer una política educativa que, como marco complejo en sus decisiones y acciones, asumiendo los presupuestos de la realidad pasada y presente, con una acotada visión de futuro, está “apoyada en una concepción del hombre, de la sociedad, de la cultura y de la educación para lograr finalidades explícitas que se elaboran y ejecutan en nombre de la sociedad y con su participación, las instituciones y las personas con atribuciones jurídicas para hacerlo”.<sup>18</sup>

### 2.5.2 Tres ejes pedagógicos en el ámbito de las políticas educativas

#### a. La Estructura

La sumatoria de acciones, metas e interacciones sinérgicas que hacen a la actual propuesta política en el sector educativo tienden a crear y fortalecer condiciones estables que permitan que cada ciudadano y ciudadana se pueda apropiarse del mejor saber disponible en la nueva sociedad del conocimiento.<sup>19</sup>

En concreto, el abordaje de la “estructura” desde la política educativa del gobierno incluye temáticas tales como: legislación, visión, propósitos del sistema, perfil profesional del/a educador/a, el modelo de escuela, el enfoque pedagógico, el sistema salarial,

<sup>16</sup> Cfr.: GREEN, A.: Postmodernism and state education. En: Journal of Education Policy. Vol. 9. Ed. Routledge. London. 1994. Págs. 67-84.

<sup>17</sup> Cfr.: SILVA, T.: Identidades Terminais. As transformações na política da pedagogia e na pedagogia da política. Ed. Vozes. Rio de Janeiro. 1996.  
<sup>18</sup> MARTÍNEZ PAZ, F.: Política educacional. Fundamentos y dimensiones, Ed. Academia Nacional de Educación. Buenos Aires. 1998. Pág. 8.

<sup>19</sup> Cfr.: GIMENEZ, Francisco: Educación y ciudadanía. En BOCCIA, Alfredo: Escuela de Ciudadanía. Ciclo 2008. Ed. Servilibro. Asunción. Pág. 92-120.

el modelo administrativo, el sistema de articulación con el sector productivo, los gremios y el mundo internacional.

### b. El campo Pedagógico

El conjunto de interacciones y problemáticas complejas que conllevan a una relación exitosa entre el/la que enseña y el/la que aprende, dentro de un espacio concreto de aprendizaje comunitario, el cual se inserta en un tiempo y un contexto sociohistórico concreto.<sup>20</sup>

**Trabajar este campo implica: el comportamiento verbal, corporal y emocional del/a docente, la organización del aula, la secuencia de enseñanza – aprendizaje, las rutinas institucionales, el sistema de premios y límites, el modelo de medición y el monitoreo de los aprendizajes.**

### c. La Didáctica

En esta área de la política educativa se asume como principio que la forma como existe o se produce el conocimiento no es la forma como las personas se pueden apropiarse masivamente de él<sup>21</sup>.

Así, la didáctica en el ámbito del sistema educativo se refiere a las formas del desdoblamiento y reordenamiento del saber para que se puedan apropiarse de él en forma masiva, por medio de textos, laboratorios, métodos, TIC e industrias culturales.

## 2.6 Diagnóstico de la educación paraguaya

Los desafíos que enfrenta la educación como factor determinante para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, son cada vez más complejos debido a los cambios sociales, políticos, económicos y culturales, además de los rezagos históricos en materia de educación.

En el marco de la elaboración de un plan educativo es fundamental la identificación de los ejes de intervención, a partir de la situación actual y de los desafíos que enfrenta el sector, así como los cambios que se quieren incorporar.

<sup>20</sup> Cfr.: TENTI FANFANI, Emilio: La escuela y la cuestión social. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires. 2008.

<sup>21</sup> Cfr. GUDJONS, Herbert/WINKEL, Rainer: Didaktische Theorien ED. Bergmann and Helbig. Hamburg. 1997.

### 2.6.1 Contexto demográfico - cultural

El comportamiento de la población determina la demanda educativa, por tanto, su análisis se considera de gran importancia para el desarrollo de intervenciones en el sector educativo. La distribución territorial de la población paraguaya evidencia que más del 95% habita en la región oriental. En áreas urbanas reside el 57% de la población y el 43% en áreas rurales; la distribución por sexo muestra a nivel nacional un ligero predominio masculino (50.6% hombres y 49.4% mujeres).

La población paraguaya es predominantemente joven, teniendo en cuenta que el 62.1% de la población tiene menos de 30 años de edad, mientras que el grupo de 65 y más años de edad representa el 6% del total de la población. La población 0 a 19 años en el 2007 representa el 46% de la población total del país, lo cual indica una fuerte demanda para el sector educativo; sin embargo, el Censo Nacional de Población y Viviendas (CNPV, 2002) devela una desaceleración del ritmo de crecimiento poblacional, lo cual denota una reducción de la demanda futura por la educación.

Un alto porcentaje de la población paraguaya es bilingüe guaraní-castellano o monolingüe guaraní: el 37% habla sólo guaraní, el 50% castellano y guaraní, el 7% sólo castellano y el 6% utiliza otros idiomas (CNPV, 2002).

Paraguay es un país con diversidad étnica, cultural y lingüística, conformada por 20 etnias y 5 familias lingüísticas (guaraní, maskoy, mataguayo, zamuco y guaycuru). La población indígena es de 87.099 (Censo Indígena, 2002), esta población representa el 1.7% de la población total del país.

En síntesis, la rápida urbanización de la población, la dispersión poblacional de las zonas rurales, el bilingüismo, así como la diversidad étnica representan grandes desafíos para el sector educativo.

### 2.6.2 Contexto económico y social

El crecimiento económico, así como la estabilidad macroeconómica son aspectos elementales para lograr el bienestar de la población. La economía paraguaya desde la década de los 80 se ha caracterizado por un bajo crecimiento

económico y una profunda crisis en el periodo 1998-2002. A partir del año 2003, se dio un proceso de recuperación económica; esta recuperación trajo consigo una reducción de la pobreza de 41.4% en el 2003 a 35.6% en el 2007, sin embargo, a pesar del decrecimiento de la pobreza, su incidencia sobre la población paraguaya sigue siendo alta.

Los datos de la Encuesta de Hogares 2007 revelan que el 40% de la población recibe el 11.5% del total de ingresos del país, mientras que el 10% más rico concentra el 40% del total de los ingresos del país; estas cifras revelan altos niveles de inequidad en la distribución de los ingresos.

La población económicamente activa representa en el 2007 el 60.8% de la población total del país. El 29.5% de la población ocupada está en el sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca); el 17.8%, en el secundario (minas y canteras, industrias manufactureras, construcción); mientras que el 52.7% está en el sector terciario (electricidad y agua, comercios, transportes, etc.).

Aproximadamente el 15% de la población ocupada cuenta con 3 años de estudios o menos; mientras que el 52% posee entre 4 a 9 años de estudios; el 21%, entre 10 y 12 años; y sólo el 12% cuenta con más de 12 años de estudios. Los datos develan el bajo nivel de instrucción de la población ocupada, sin embargo, las demandas del sector económico de mano de obra calificada son cada vez más exigentes y complejas.

El desarrollo económico registrado a partir del 2003 no ha sido suficiente para mejorar las condiciones de vida de la población. El Informe Nacional de Desarrollo Humano - IDNH (2007), revela la persistencia de altos niveles de desigualdad en la población paraguaya, en el acceso a educación, salud, tierra, entre otros, así como la falta de políticas integrales que contribuyan a reducir estas desigualdades.

En lo referente al acceso a la educación, el promedio de años de estudio de la población paraguaya de 15 años y más se incrementó. Entre 1992 y el 2007 se registró un incremento de 1,6 años en el período 1992-2007. El aumento más significativo se dio en áreas rurales que pasó de 4,5 años a 6,3 años en el periodo considerado, sin embargo, a pesar de este aumento, la diferencia en el promedio de años de estudio de la población de

áreas urbanas y áreas rurales es de 3 años a favor de la urbana. El promedio de años de estudio de la población indígena de 10 años y más es de 2,2 años, lo que equivale al segundo grado aprobado. La población indígena urbana supera levemente a sus pares que habitan en áreas rurales (3,2 años vs. 2,1 años).

La tasa de analfabetismo a nivel nacional de la población de 15 y más años de edad se redujo de 9,7% a 5,4% en el periodo 1992-2007; se observa un decrecimiento sostenido tanto en áreas urbanas como en rurales, aunque la tasa de analfabetismo registrada en áreas rurales (8,1%) supera ampliamente a la de áreas urbanas (3.8%).

El problema del analfabetismo afecta con mayor fuerza a la población indígena, teniendo en cuenta que el 51% (Censo 2002) de la población indígena de 15 años y más es analfabeta, si bien los datos de la Encuesta de Hogares Indígena (EHI) 2008 evidencian un decrecimiento de esta tasa a 40%.

El INDH (2007) reporta que *“la mortalidad infantil en áreas rurales o en guaraní hablantes duplica y triplica la tasa nacional, y que Paraguay logró sólo el 30% del ODM de reducir la tasa de mortalidad infantil, y mantiene graves rezagos en provisión de camas hospitalarias y en la lucha contra la expansión del VIH/SIDA (OPS, 2005); por su parte, la tasa de mortalidad materna se mantiene en 174,1 por 100.000 nacidos vivos, siendo muy alta a nivel continental”*.

El mismo informe señala que además de las desigualdades económicas, sociales o educativas, existen grupos afectados por una discriminación general (ser mujer), y otros por su identidad étnica-cultural (ser indígena).

Por otro lado, estudios realizados señalan que a mayor nivel de instrucción aumentan las probabilidades de insertarse en el mercado laboral, de mejorar los niveles de ingresos y consecuentemente el bienestar. El mejoramiento de la formación de la población paraguaya es indispensable para el desarrollo económico del país y la equidad social.

El actual contexto del Paraguay, caracterizado por una gran desigualdad y altos niveles de pobreza, requiere mejorar la cobertura del sistema educativo, asegurando una educación

de calidad para todos y todas, en especial para las familias más desfavorecidas.

### 2.6.3 Contexto educativo

#### Matriculación y cobertura

Se han dado importantes avances en términos de matriculación en el periodo 1994–2008. En el preescolar y el 3º Ciclo la matrícula se duplicó, en Educación Media se triplicó. El menor ritmo de crecimiento de la matrícula de la EEB, 1º y 2º Ciclos, se debe a que ya era obligatoria antes de la implementación de la Reforma Educativa.

El aumento de la matrícula se debe en gran medida a la ampliación de la oferta educativa especialmente en zonas rurales. Este hecho se evidencia en el crecimiento de la matrícula de esta zona, especialmente en el Preescolar (429%), en el 3º Ciclo de la EEB (282%) y en la Educación Media (632%). El crecimiento de la matrícula de zonas rurales contribuyó a disminuir la inequidad entre zonas, sin embargo, sigue existiendo una brecha, entre ambas zonas, a favor de la urbana. En cuanto a la matriculación por sexo, la misma no presenta diferencias significativas en ninguno de los niveles educativos.

El crecimiento de la matrícula se ve reflejado en las tasas bruta y neta de escolarización; la tasa bruta de escolarización se incrementó en el Preescolar de 38% a 83%, en el 3º ciclo de 50% a 78% y en la Educación Media de 28% a 53% en el periodo 1994-2006.

Por su parte, la tasa neta de escolarización da cuenta del porcentaje de la población que está matriculada en la edad oficial establecida para un nivel/ciclo educativo; la misma se ha incrementado en 37 puntos en el Preescolar, 21 puntos en el 3º Ciclo y 19 puntos en la Educación Media, no así en 1º y 2º Ciclos de la EEB, este último con niveles de universalización desde inicios de la Reforma Educativa.

Esta tasa evidencia que un alto porcentaje de los/as matriculados/as tienen edades no correspondientes a la oficial establecida para el nivel/ciclo, especialmente en el 3º Ciclo de la EEB y en la Educación Media, hecho que podría estar explicado por el ingreso tardío y/o por las sucesivas repitencias en los ciclos anteriores. En este sentido, es conveniente mencionar que la sobreedad<sup>22</sup> ha

<sup>22</sup> Se considera que un alumno está con sobreedad cuando cuenta con 2 años o más a la edad oficial establecida para el grado/curso en el cual está matriculado.

decrecido, sin embargo continúa siendo un problema tanto en la EEB como en la Educación Media, la misma se incrementa a medida que aumenta el ciclo/nivel educativo. Este fenómeno se da con mayor fuerza en el sector oficial y en las zonas rurales.

Los altos niveles de sobreedad pueden ser explicados por el ingreso tardío al 1º grado y por la repitencia que se registra especialmente en el 1º Ciclo de la EEB, sobre todo en el 1º grado. Por tanto, el mejoramiento de esta tasa depende de los ingresos oportunos y de la reducción de la repitencia.

En síntesis, se registró un aumento considerable de la escolarización de la población en edad escolar; sin embargo, constituye aún un desafío el ingreso oportuno de la población, la universalización del Preescolar, del 3º ciclo de la EEB, el aumento de la cobertura de la Educación Media, así como el mejoramiento de la infraestructura educativa (aulas, sanitarios, mobiliarios, entre otros) que garanticen condiciones adecuadas de educabilidad.

Es indudable que se ha disminuido la inequidad entre zonas, sin embargo la población con menores oportunidades de asistir a instituciones educativas de enseñanza formal sigue siendo la que reside en zonas rurales y las del quintil más pobre; por tanto, la política de expansión en esta zona debe ser sostenible a corto y mediano plazo.

#### Eficiencia Interna

La repitencia ha decrecido considerablemente en todos los grados y cursos. La misma afecta en mayor medida a los matriculados en el 1º y 2º Ciclos de la EEB, y especialmente al 1º Ciclo. Esta tendencia se mantuvo por más de una década. Los datos del 2006 muestran que más de 46.000 alumnos (4% de la matrícula total) repitieron algún grado de la EEB, de los cuales 34.000 están matriculados en el 1º Ciclo.

La deserción, por su parte, si bien se registra en todo el sistema educativo, se agrava en el 3º Ciclo de la EEB y en la Educación Media. Esta situación es preocupante teniendo en cuenta que la cobertura es aún deficitaria en estos niveles. El porcentaje de deserción registrado en instituciones del sector oficial supera ampliamente al del sector privado y privado subvencionado.

Asimismo, la deserción es mayor en las instituciones de zonas rurales y en el sexo masculino.

El problema de la deserción se agudiza en la Educación Media teniendo en cuenta que son pocos/as los/as que ingresan en este nivel y aproximadamente el 11% deserta antes de culminar el año lectivo.

El mejoramiento de los niveles de repitencia y deserción se ve reflejado en el incremento de la retención escolar de la cohorte de 12 años de escolaridad (1° grado de EEB hasta 3° curso de la Educación Media). Considerando las cohortes 1983-1994 y 1995-2006, la cantidad de personas que consiguen alcanzar 12 años de escolarización se ha duplicado a nivel nacional: en zonas rurales se ha incrementado 7 veces más, mientras que el crecimiento resulta más bajo en zonas urbanas.

En resumen, el mejoramiento de los indicadores de eficiencia no ha sido de la magnitud esperada para lograr el cumplimiento de las metas establecidas en el sector educativo. Por otro lado, a pesar del mejoramiento de la eficiencia de zonas rurales, persiste una marcada diferencia a favor de la urbana.

### Calidad de la educación

En la década de los 90, con la implementación de las Reformas Educativas en América Latina emerge la preocupación por garantizar la calidad de los aprendizajes de los/as estudiantes y, en ese contexto, Paraguay al igual que otros países de la región incorpora un sistema de evaluación de los aprendizajes, creando para tal efecto el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE).

Los resultados de las pruebas nacionales aplicadas por el SNEPE a los y las estudiantes del 3° y 6° grados revelan un bajo rendimiento de los/as alumnos/as en las áreas evaluadas. Existen diferencias poco significativas entre el nivel de logros de los/as estudiantes de instituciones urbanas y rurales. Igualmente, el rendimiento promedio de los/as alumnos/as de las instituciones oficiales es menor al de las privadas y al de las privadas subvencionadas.

En el año 2006, en la Educación Media se incorpora un nuevo enfoque de análisis basado en niveles de competencia. En este enfoque, en el nivel 0 se ubica el porcentaje de estudiantes que

no han logrado las competencias mínimas requeridas para la Educación Media. Las mediciones realizadas a los estudiantes del 2° curso revelan que los resultados se concentran en los niveles 1 y 2 en las áreas evaluadas.

Por su parte, los resultados del estudio realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)<sup>23</sup> sobre los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe, sitúan a Paraguay entre los países con un rendimiento inferior a la media regional en las áreas evaluadas.

Asimismo el estudio internacional sobre educación cívica y ciudadanía (ICCS) 2009 realizado bajo la coordinación de la Asociación Internacional del Logro Educativo (IEA - su sigla en inglés) revela la escasa preparación cívica y ciudadana de los/as estudiantes de nuestro país.

Los/as docentes constituyen uno de los principales factores para el mejoramiento de la calidad de la educación. Pruebas aplicadas por el SNEPE a estudiantes del 3° curso de formación docente en áreas básicas dan como resultado un promedio de rendimiento que se mantiene entre el 40% y 60%, evidenciando la precariedad de la formación docente.

La Formación Docente ha sido y sigue siendo una de las principales líneas de intervención de los programas educativos en la búsqueda del mejoramiento de la calidad de la educación desde la implementación de la Reforma Educativa. En este marco, se han elevado los niveles de exigencia de las pruebas de admisión para la carrera docente, se llevaron a cabo ajustes al currículo, se reestructuró la formación docente, entre otros, y se prevé la acreditación de los IFD y la certificación de los/as docentes.

Si bien son muchas las intervenciones realizadas en el marco de la formación docente, a nivel de aula no se han producido los cambios esperados, teniendo en cuenta que los aprendizajes de los/as alumnos/as de la EEB y de la Educación Media siguen siendo bajos (Rivarola, 2000:24).

Mejorar la calidad de la educación sigue siendo uno de los grandes desafíos de la educación paraguaya y para lograrlo se deberán realizar esfuerzos significativos no sólo en aquellas dimensiones que intervienen directamente sobre los aprendizajes, sino también en el mejoramiento de la eficiencia del sistema, tanto interna

<sup>23</sup> Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe, UNESCO, 2008.

como en el uso de los recursos, a fin de aumentar las posibilidades de inversión en la búsqueda de la calidad de la educación.

### Educación Superior Universitaria

La Educación Superior en el Paraguay comprende las universidades, los institutos superiores y otras instituciones de formación profesional del tercer nivel. Incluye grado universitario y no universitario (institutos de formación docente y de formación profesional).

En el año 1890, se crea la primera universidad en el Paraguay con la habilitación de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), que actualmente cuenta con 12 facultades, 5 institutos superiores, 3 centros, 1 colegio experimental y 18 filiales. En el año 1960, se crea la primera Universidad Privada (Universidad Católica Nuestra Señora de Asunción/UCA) y a partir de la década de los 90 empieza la proliferación de las universidades privadas.

Rivarola<sup>24</sup> (2003) refiere dos periodos de expansión del sistema universitario y no universitario, que a priori podrían dividirse históricamente como sigue:

- Primer período (1889–1960): Creación de 2 universidades; UNA en 1889 y UCA en 1960, 71 años después.
- Segundo período (1991–2006): Creación de 31 nuevas universidades<sup>25</sup>; 25 privadas y 6 públicas (1993 a 1996, Universidad Nacional del Este, Universidad Nacional de Pilar, Universidad Nacional de Itapúa, entre otras).

En el segundo período (15 años), las universidades oficiales y privadas se expanden en 1.650 % en relación al primer período (71 años).

El Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC, 2002) señala que la expansión de la formación superior no estuvo acompañada por un aumento de la calidad de la enseñanza impartida en las diferentes carreras y en la competencia profesional de los egresados universitarios. Son posibles determinantes de la baja calidad mencionada: a) la poca preparación de los/as egresados/as de la enseñanza media, b) la masificación de las carreras universitarias, c) la exigua remuneración de los/as docentes, d) la insuficiente preparación de profesores/as en el área de

<sup>24</sup> Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC).  
<sup>25</sup> Informe del Convenio Andrés Bello (CAB) – Dirección General de Educación Superior DGES (2006).

su especialidad, e) la poca dedicación a la cátedra, y f) la poca preparación pedagógica de muchos/as docentes.

Sumado a esto, la preocupación de docentes, egresados/as y profesionales es el debilitamiento de las exigencias académicas a las que deben responder los/as estudiantes. Por otra parte, la investigación científica, uno de los principales objetivos de la educación superior, prácticamente no forma parte de las actividades académicas (CONEC, 2002).

En el año 2003, se crea por Ley la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), en respuesta a la necesidad de evaluar la calidad de la educación universitaria, así como de la acreditación de las carreras a nivel de MERCOSUR. En el marco de la acreditación, se han dado avances importantes desde la creación de la agencia con la acreditación de varias carreras a nivel de MERCOSUR.

Si bien se han dado avances en materias de evaluación y acreditación, la calidad de la educación superior sigue siendo un desafío.

### Financiamiento de la educación

El financiamiento de la educación depende principalmente del Presupuesto General de Gastos de la Nación, que asigna anualmente un determinado monto al sector educativo. De acuerdo con el Art. 85 de la Constitución Nacional vigente, el monto destinado a la educación no debe ser menor al 20%, del total asignado a la Administración Central. Cabe señalar que además del Ministerio de Educación y Cultura, ente encargado especialmente de la administración del sistema educativo, realizan tareas inherentes a la educación otros ministerios y entes.

Desde el inicio de la Reforma Educativa, la inversión en educación, medida por el presupuesto asignado al MEC, en el periodo 1994-2006, ha crecido 63% en valores constantes de 1994. El crecimiento del presupuesto del MEC responde, en gran parte, al aumento de pagos por servicios personales debido a la creación de nuevos cargos docentes para la EEB, la Educación Media y al mejoramiento salarial de los/as docentes. Cabe destacar, sin embargo, que aun en el periodo recesivo de la economía, los gastos sociales destinados a educación fueron

crecientes, permitiendo aumentar la oferta educativa desde el sector público.

La distribución del presupuesto del MEC por niveles educativos refleja que la EEB (53,5%) y la Educación Media (22%) absorben la mayor parte del presupuesto. El 92% de los recursos destinados a educación corresponden a gastos corrientes, y sólo el 8% se invierte en gastos de capital. Esta situación brinda poco margen de maniobra para responder a las prioridades educacionales.

La comparación del presupuesto asignado a educación como porcentaje del PIB con países de América Latina, sitúa al Paraguay por debajo de la media regional de gasto, con un 4,3 % del PIB; sin embargo, se encuentra por encima de algunos países del MERCOSUR.

La estructura actual del presupuesto asignado a la educación (en el que más del 90% corresponde a gastos corrientes), advierte pocas posibilidades de incrementar la inversión en educación y se deja un estrecho margen de actuación en los aspectos que hacen a la calidad de la educación.

### Desconcentración de la educación

Desde la implementación de la Reforma Educativa, las principales acciones emprendidas por el MEC orientadas hacia la desconcentración y descentralización de la educación radicaron en la conformación de equipos a nivel departamental.

Las instancias que han sido conformadas son: la Comisión Zonal de Selección de Personal (CZ), el Equipo de Gestión Departamental (EGD), los Consejos de Educación Departamentales (CED), el Sistema Nacional de Actualización Docente (SINAD), la Comisión de Descentralización, la Comisión de Titulación y Certificación por las Supervisiones Zonales. Asimismo, se inició la implementación de los Programas de Complemento Nutricional, de Control Sanitario y de Construcciones, y se crearon las Unidades de Estadística Departamental (UDE).

La Ley General de Educación dispone que el MEC, en forma coordinada con las Gobernaciones, cree los Consejos Departamentales de Educación (CDE) –que reemplazan a los CED–. Los CDE fueron creados por resolución ministerial, como instancia intermedia con capacidad de decisión, quedando constituidos en

el año 2000 con la definición de sus funciones<sup>26</sup>. La integración de los Consejos se realiza sobre la base de las propuestas de la comunidad, pudiendo sus miembros representar a por lo menos once instancias: Gobernación, Junta Departamental, Municipios, Centro Regional de Educación, Coordinador Departamental de Supervisión, Supervisión Técnico-Pedagógica, Supervisión Administrativa, Universidades, Institutos de Formación Docente, Padres e Iglesia.

Las evaluaciones realizadas de estos procesos, incluyendo la redefinición como prioridad para el logro de la integración del sistema del nivel central, departamental y local en el 2003<sup>27</sup> hicieron que el MEC acordara con el Consejo de Gobernadores, cooperar para la descentralización del sector educativo en el 2004.<sup>28</sup>

Si bien los esfuerzos que se han dado en el campo de la descentralización son importantes, se restringieron al plano de la desconcentración de algunas funciones básicas del MEC, entre otras razones debido a causas fuera del ámbito de su competencia, tales como la ausencia de una ley de descentralización en el país y la consecuente falta de instrumentos que puedan garantizar los recursos para desarrollar los programas.

Al mismo tiempo, la estructura organizacional del MEC tampoco ha podido adaptarse a la funcionalidad de la descentralización, pues se cuenta todavía con una estructura muy centralizada.

### Las supervisiones educativas

En el marco de esfuerzos por desconcentrar el servicio educativo, y ante los resultados obtenidos, el sistema de supervisión educativa adquiere importancia capital. La Coordinación de Supervisión Departamental es la instancia desconcentrada en la que se apoya la transferencia del nuevo modelo de gestión del nivel central a las instituciones educativas.

El MEC intenta asegurar la calidad y la eficiencia en el uso de los recursos a través del sistema de supervisión, rediseñado en el año 2000, para lo cual ha creado la Coordinación Nacional de Supervisión, actualmente Dirección General de Fortalecimiento del Proceso Educativo (Decreto N° 50/08/08).

Este nuevo sistema cuenta con dos tipos de supervisores, nucleados bajo las Coordinaciones Departamentales de

<sup>26</sup> Resolución MEC 10.711/00.

<sup>27</sup> Proceso de Desconcentración-Descentralización Educativa. Ejes de Políticas. Un camino transitado y por transitar. Paraguay 2003 (Lineamientos Estratégicos 2003-2008).

<sup>28</sup> Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Educación y Cultura y el Consejo de Gobernadores para la Descentralización del Sector Educativo. Diciembre 2004.

Supervisión, y liderados por los Coordinadores Departamentales de Supervisión.

- 1) Supervisores de Control y Apoyo Administrativo, que supervisan a las instituciones educativas organizadas en regiones administrativas. Entre sus funciones, se destaca la participación en la elaboración del anteproyecto de presupuesto departamental de educación.
- 2) Supervisores de Apoyo Técnico Pedagógico, que supervisan a las instituciones educativas organizadas en zonas pedagógicas al interior de la región administrativa a la cual corresponde. Sus funciones consisten en supervisar la implementación del currículo oficial nacional, y asesorar en el diseño de los currículos locales de manera que tengan coherencia con el resto del sistema y alcancen la pertinencia adecuada; además, desarrollar y administrar políticas que garanticen la calidad y pertinencia de la gestión en el sistema de supervisión educativa.

### **Instituciones Educativas**

El fortalecimiento de los espacios de participación de los diferentes actores involucrados en el proceso educativo como una instancia que propicie un nuevo modelo de gestión de la educación, enfatizando la reflexión y creatividad de directivos, docentes y la comunidad, y la participación de las familias a través de las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACE), ha sido un punto central en el proceso de la Reforma Educativa.

Asociaciones de Cooperación Escolar (ACE), Equipo de Gestión Escolar (EGE) y Equipo de Gestión Institucional (EGI)

La Asociación de Cooperación Escolar (ACE) es un espacio de participación de la comunidad en el proceso educativo. Se compone de padres y madres de alumnos/as de instituciones educativas de Educación Escolar Básica y/o Educación Media. Su rol principal es la cogestión, apoyo y colaboración en la institución educativa de su comunidad. El cuadro directivo de cada ACE está integrado por quince personas. Estas asociaciones están agrupadas en la Coordinadora Nacional de Asociaciones de Cooperación Escolar (CNACE).

La participación de las ACE se dio en mayor medida en el marco de la ampliación de la infraestructura edilicia de las instituciones educativas, es decir, en la obtención de los recursos para la construcción de aulas, el mejoramiento material de los centros educativos, entre otros. Este espacio brindó a los padres y a las madres la oportunidad de i) trabajar coordinadamente con los directivos, docentes y otros miembros de la comunidad; ii) convertirse en referentes de su comunidad; iii) capacitarse en el manejo de recursos financieros con transparencia; y iv) ser partícipe activo de la educación de sus hijos/as.

Los/as integrantes de las ACEs son capacitados/as permanentemente a fin de fortalecer su participación activa y responsable en el proceso educativo.

Además de las ACEs, en las instituciones educativas se implementa un nuevo modelo de organización y gestión institucional a través de los Equipos de Gestión Escolar (EGE) en la EEB y los Equipos de Gestión Institucional (EGI) en la Educación Media. Ambas instancias son de apoyo a la gestión participativa y toma de decisiones del nivel directivo, y están integradas por representantes de padres/madres, alumnos/as, docentes, representantes de iglesias, gobiernos locales y otros referentes de la comunidad; tanto el EGE como el EGI son coordinados por el/la director/a de la institución educativa. A través de estos equipos, se busca fortalecer la implementación de los Planes y Proyectos Educativos Institucionales, además de promover la corresponsabilidad de la familia en la educación de los/as hijos/as.

Se han dado avances significativos en el proceso de la participación de los mismos; sin embargo, continúa siendo prioritario el fortalecimiento de estas instancias a fin de garantizar una participación activa, objetiva y responsable de todos los actores educativos.



## **Capítulo III:** Construyendo el futuro

## 3.1 Visión y Misión

### 3.1.1 Visión del Sistema Educativo Nacional

Al 2024 se anhela para el Paraguay un sistema educativo:

- Democrático, descentralizado, participativo, abierto e intercultural, que desarrolla la educación como bien público y derecho humano fundamental de todas las personas a lo largo de su vida.
- Fundado en una pedagogía que reconoce como un supuesto antropológico la libertad del ser humano y que busca proporcionar a la persona y a la comunidad las condiciones para autodeterminarse, individual y colectivamente, liberarse y cambiar aquello que la oprime y le impide alcanzar su realización en todo su potencial.
- Sustentado en un paradigma educativo que propugna la relación armónica, transformadora y ética entre las personas y su contexto social y ambiental, e independiente de cualquier tipo de factor de dominación.
- Que concibe al ser humano como un sujeto libre, activo y transformador de la realidad propia y de su entorno social, no como un mero receptor o simple reflejo del orden económico, social e histórico establecido.
- Que considera a los sujetos de la educación como seres histórico-sociales, con plena capacidad para conocer, crear y transformar la realidad. Estudiantes y docentes son valorados como sujetos cognoscentes, capaces de aprender, activos, críticos, práctico-reflexivos, que aprenden en una actividad educativa esencialmente dialógica-relacional, que construyen colectivamente el conocimiento con sus compañeros y la sociedad, integrando la dimensión afectiva de la educación y la toma de decisiones consensuadas en todo el proceso de formación profesional.
- Gestionado por profesionales formados y actores comprometidos, con transparencia en sus procesos y sus resultados, regido por la legislación y dotado de suficientes recursos financieros y tecnológicos.

- Que contribuye a la cohesión social, a la igualdad de género, al respeto y valoración de las etnias, a la participación activa de la familia y la comunidad, a la generación de conocimientos, al desarrollo socialmente responsable del país en el contexto de una política intersectorial, y a la integración activa con las naciones de la región y del mundo.
- Que brinde una educación de calidad para todos y todas, favoreciendo los aprendizajes significativos que responden a las necesidades de formación de las personas y que les permiten insertarse en la vida social y productiva del país.
- Que contribuye a la formación de ciudadanos y ciudadanas responsables, defensores/as de los derechos humanos y del sistema democrático; solidarios/as con los demás y participes en la construcción de una sociedad justa y fraterna.
- Que reconoce a las instituciones educativas que logran los mejores resultados y motiva, continuamente, a innovar y mejorar la calidad educativa.

### 3.1.2 Misión del MEC para la ejecución del Plan Nacional de Educación 2024

El Ministerio de Educación y Cultura, como responsable de la administración pública del sistema educativo y para la ejecución del Plan Nacional de Educación 2024, tiene la misión de:

- Rendir cuentas públicas de los procesos y los resultados, y evaluar en forma permanente la calidad de la gestión del sistema.
- Promover y generar instrumentos legales necesarios para la organización, actualización permanente y gestión eficiente del sistema.
- Seleccionar y evaluar en base a méritos a los profesionales, educadores y servidores públicos del sistema; elaborar y desarrollar planes de formación continua de los mismos.
- Gestionar las distintas instancias del sistema educativo con la participación activa de la comunidad educativa,

la sociedad civil, las universidades, los cooperantes y los medios de comunicación social.

- Incorporar la investigación, la reflexión sobre la práctica y las TIC para la gestión del sistema, y como recursos pedagógicos para el aprendizaje.
- Dinamizar, con visión prospectiva y emprendedora, el sistema y su cultura institucional, basado en la ética y la competencia de sus servidores, generando experiencias e innovaciones conformes a las necesidades del país y a los desafíos de la humanidad.
- Impulsar un nuevo contrato social en torno a la educación.

## 3.2 Principios orientadores de la gestión del Plan Nacional

- Participación ciudadana: orientada a la generación de un contrato social por la educación que garantice la construcción de un sistema educativo de alta calidad y brinde oportunidades a todos y todas.
- Eficiencia: dirigida a que todas las acciones del Ministerio de Educación y Cultura sean realizadas con el menor costo racionalmente posible, y gestionadas por los/as profesionales mejor formados/as.
- Eficacia: orientada a que todas las acciones del Ministerio de Educación y Cultura sean planificadas, monitoreadas y evaluadas, en congruencia con el logro de sus objetivos y metas, y con el cumplimiento de sus funciones.
- Transparencia: dirigida a que todos los actos que desarrolla el Ministerio de Educación y Cultura sean transparentes, claros y abiertos a la comunidad nacional e internacional, en conformidad con el marco normativo vigente.
- Calidad: orientada a que todas las acciones del Ministerio de Educación y Cultura sean desarrolladas, garantizando la calidad en los procesos y en los resultados.

- **Equidad:** dirigida a que todas las acciones del Ministerio de Educación y Cultura sean realizadas sin discriminación de ninguna índole y garantizando la igualdad de oportunidades educativas a todos los ciudadanos y ciudadanas, en especial a las personas con capacidades diferentes, así como el respeto a la diversidad cultural, lingüística y social.

### 3.3 Estructura del Plan Nacional de Educación 2024

Plan Nacional de Educación 2024			
Objetivo General			
Garantizar el acceso, el mejoramiento de la calidad, la eficiencia y la equidad de la educación paraguaya como un bien público.			
Ejes estratégicos	Objetivos	Líneas Estratégicas	Acciones
Igualdad de oportunidades en el acceso y garantía de condiciones para la culminación oportuna de los/as estudiantes de los diferentes niveles/modalidades educativas.	Ampliar la cobertura en todos los niveles/modalidades educativas, garantizando condiciones adecuadas para el acceso, la permanencia y la culminación oportuna de las diversas poblaciones, poniendo especial énfasis en aquellas en situación de vulnerabilidad.	Reorganización y expansión de la oferta educativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación y diversificación de las ofertas educativas para la Educación Inicial, la Educación Escolar Básica, la Educación Media y la Educación Permanente.</li> <li>• Diseño, expansión y consolidación de ofertas educativas diferenciadas de educación para poblaciones en situación de vulnerabilidad, en particular poblaciones indígenas, poblaciones en condiciones económicas desfavorables y poblaciones con necesidades educativas diferentes.</li> </ul>
		Fortalecimiento de los programas compensatorios dirigidos a poblaciones en situación de vulnerabilidad en articulación con otros sectores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación y sostenibilidad de subsidios (becas, complemento nutricional, entre otros) a estudiantes de escasos recursos en articulación con otros sectores.</li> <li>• Aplicación de programas de apoyo orientados a estudiantes de la EEB, Educación Media, de la Educación Permanente, con riesgo educativo como, por ejemplo, aquellos con bajo rendimiento académico, sobreedad, repitencia.</li> <li>• Implementación de programas que contribuyan a promover la demanda educativa y el ingreso oportuno en los diferentes niveles/modalidades educativos.</li> </ul>
Plan Nacional de Educación 2024		Mejoramiento y ampliación de los espacios educativos, equipamientos y recursos didácticos en articulación con gobiernos, municipios y otros agentes sociales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reacondicionamiento, adecuación y/o construcción de espacios educativos acordes a los requerimientos de la población/oferta educativa y a estándares de calidad previamente definidos.</li> <li>• Dotación de mobiliarios acordes a los requerimientos de la población/oferta educativa y a estándares de calidad previamente definidos.</li> <li>• Dotación de recursos didácticos y tecnológicos a las instituciones educativas, estudiantes y educadores/as acordes a los requerimientos de la población/oferta educativa y a estándares de calidad previamente definidos.</li> <li>• Institucionalización de prácticas orientadas al mantenimiento sistemático de espacios educativos, equipamientos y materiales didácticos.</li> </ul>
		Reforma de la Educación Técnico-Profesional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración del marco regulador que asegure la adecuada implementación de la educación técnico-profesional.</li> <li>• Diseño e implementación del sistema de educación técnico-profesional, de acuerdo con los requerimientos del contexto, los estándares pedagógicos y específicos del área; que contribuya al desarrollo del país y garantice el desarrollo personal y profesional de los ciudadanos y ciudadanas, así como su acceso al mundo del trabajo.</li> <li>• Reestructuración organizacional para gestionar la educación técnico-profesional en función al nuevo sistema diseñado.</li> </ul>

Plan Nacional de Educación 2024	Calidad de la educación en todos los niveles/modalidades educativos.	Mejorar la calidad de la educación en todos los niveles/modalidades educativas, atendiendo la diversidad y multiculturalidad.	Mejoramiento curricular de los diferentes niveles/modalidades educativas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualización periódica y articulada del currículum de los diferentes niveles y modalidades educativas, atendiendo las exigencias emergentes, el contexto y la necesidad de erigir una sociedad mejor, para la formación de ciudadanos y ciudadanas.</li> <li>• Diseño de propuestas curriculares y pedagógicas adecuadas a las diferentes culturas y contextos.</li> <li>• Elaboración de materiales educativos en lengua indígena y no indígena, que contengan conocimientos étnicos y culturales propios de la tradición oral.</li> <li>• Desarrollo de estudios e investigaciones curriculares que permitan la evaluación del impacto obtenido en la calidad de los procesos y los resultados de aprendizaje, y la innovación permanente.</li> <li>• Desarrollo de investigaciones orientadas a identificar los factores asociados a los principales indicadores de aprendizaje y variables educativas.</li> <li>• Revisión y actualización periódica de los sistemas de evaluación del aprendizaje, conforme a los requerimientos curriculares.</li> <li>• Desarrollo de estrategias y metodologías de enseñanza que faciliten la implementación efectiva de las propuestas curriculares.</li> <li>• Revisión y aplicación de un marco normativo referente a la adecuación y la flexibilización curricular de los distintos programas educativos.</li> <li>• Construcción de estándares de contenidos y de oportunidades de aprendizajes.</li> <li>• Actualización y aplicación de estándares de calidad en la producción de materiales educativos.</li> </ul>
	Plan Nacional de Educación 2024		Desarrollo profesional de los educadores y las educadoras.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoramiento de los mecanismos de admisión a los programas de formación continua inicial de los educadores y las educadoras.</li> <li>• Fortalecimiento de la formación continua inicial de los educadores y las educadoras, conforme a las necesidades del contexto.</li> <li>• Fortalecimiento e innovación de los programas de formación continua en servicio de los educadores y las educadoras, acordes a las necesidades y prioridades de mejora del desempeño.</li> <li>• Formación continua inicial de los educadores y las educadoras que ejercen la docencia sin el título habilitante.</li> <li>• Diseño e implementación de la carrera del educador y de la educadora.</li> <li>• Aplicación del mecanismo de evaluación de la calidad de las instituciones formadoras de educadores y educadoras.</li> <li>• Fortalecimiento y mejora de las instituciones formadoras de los educadores y las educadoras.</li> <li>• Evaluación sistemática del desempeño de los educadores y las educadoras para la certificación del/a educador/a profesional.</li> </ul>
Incorporación de TIC en el sistema educativo.			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotación de infraestructura digital a las instituciones educativas de gestión oficial.</li> <li>• Promoción del buen uso pedagógico de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) por parte de educadores, educadoras y estudiantes, en el desarrollo curricular.</li> <li>• Incorporación en la formación docente inicial y en servicio el uso de las TIC, en los diversos procesos formativos.</li> <li>• Fortalecimiento de los procesos de gestión escolar a través del uso de las TIC, entendida como una herramienta de planificación, administración y monitoreo en las instituciones educativas.</li> </ul>	
Plan Nacional de Educación 2024	Gestión de las políticas educativas en forma participativa, eficiente, efectiva y articulada entre los niveles nacional, departamental y local.	Mejorar la eficiencia y efectividad de la gestión del MEC en los niveles central, departamental y local.	Reforma de la educación superior.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Armonización de acciones con los diferentes actores sociales para la reforma de la educación superior y la promulgación de su legislación.</li> <li>• Desarrollo del sistema de información de la educación superior.</li> <li>• Fortalecimiento de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), como mecanismo de aseguramiento, evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior a nivel nacional y regional.</li> <li>• Desarrollo de planes de mejora, fortalecimiento e innovación de la educación superior.</li> <li>• Articulación de acciones para la creación de fondos para becas de estudio, investigaciones y pasantías.</li> </ul>
			Mejoramiento de la gestión del MEC en los niveles central, departamental y local.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualización del marco normativo del sector educativo.</li> <li>• Implementación y evaluación continua de un sistema de gestión de calidad y certificación gradual de los procesos del MEC.</li> <li>• Rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión, tanto en lo educativo como en el uso de los recursos financieros.</li> <li>• Desarrollo de las capacidades para gestionar la educación con enfoque de calidad en sus procesos y resultados, en los niveles central, departamental y local del MEC.</li> <li>• Desarrollo de la carrera del servidor público del sector educativo.</li> <li>• Fortalecimiento de la participación del nivel local en la planificación educativa de su comunidad.</li> <li>• Implementación gradual y evaluación de la política de comunicación del MEC en consideración al uso de las lenguas oficiales.</li> <li>• Mejoramiento continuo del sistema de supervisión educativa.</li> <li>• Diseño e implementación de procesos y trámites a través del gobierno electrónico.</li> </ul>

Plan Nacional de Educación 2024		Fortalecimiento de la participación en la gestión educativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afianzamiento de la participación ciudadana, desde su rol, en las acciones de promoción, organización, ejecución y evaluación de los proyectos educativos institucionales.</li> <li>• Impulso, coordinación y articulación de la acción educativa con las gobernaciones, los municipios, otros ministerios y la sociedad civil.</li> <li>• Promoción de la autonomía educativa en articulación con gobernaciones, municipios y sociedad civil.</li> <li>• Afianzamiento e instalación de espacios y formas organizativas de participación en las instituciones educativas tales como los consejos escolares, centros estudiantiles, asociaciones de educadores, asociaciones de cooperación escolar, equipos de gestión escolar e institucional.</li> </ul>
Plan Nacional de Educación 2024		Mejoramiento de la gestión de los recursos financieros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulso de acciones que contribuyan a incrementar el presupuesto de educación en relación al Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGGN) y al PIB.</li> <li>• Identificación y captación de nuevas fuentes de financiamiento internas y externas para programas específicos (dotación de recursos para el aprendizaje, infraestructura edilicia, becas, investigaciones y otros).</li> <li>• Concertaciones con el sector privado para ampliar las acciones de responsabilidad social dirigidas a la educación.</li> <li>• Desarrollo de un modelo de formulación y ejecución presupuestaria participativo, transparente y realizado gradualmente por departamento geográfico.</li> <li>• Mejoramiento de los procedimientos de gestión financiera para disponer en tiempo y forma de los recursos necesarios para la ejecución de los programas y proyectos educativos.</li> <li>• Asignación y reasignación de los recursos presupuestarios en función a las prioridades estratégicas definidas a partir del presente plan y a las necesidades emergentes.</li> </ul>
Plan Nacional de Educación 2024		Fortalecimiento de los procesos de planificación, monitoreo y evaluación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño e implementación de un sistema de monitoreo y evaluación del Plan Nacional de Educación.</li> <li>• Fortalecimiento de los sistemas de información a nivel central y departamental para la planificación, ejecución y evaluación de las políticas implementadas en el sector educativo.</li> <li>• Desarrollo de capacidades para el análisis y el uso de la información a nivel central, departamental y local para la toma de decisiones.</li> <li>• Desarrollo de la cultura de evaluación y de rendición de cuentas para la mejora continua de la educación, a nivel central, departamental y local.</li> <li>• Mejoramiento de la difusión de los resultados educativos de los diferentes niveles/modalidades a nivel central, departamental y local para la toma de decisiones.</li> <li>• Promoción de la investigación y evaluación educativas como base para la toma de decisiones y definición de políticas públicas.</li> <li>• Creación y consolidación de un centro de documentación digitalizado que contenga las investigaciones, estadísticas, evaluaciones, normativas y otros documentos del MEC.</li> </ul>

### 3.4 Indicadores y metas

Los indicadores y las metas seleccionadas pretenden dar cuenta de las intervenciones realizadas en el marco de la implementación de este Plan.

Indicadores	Línea de Base 2006	Meta		
		2013	2018	2024
Tasa neta de escolarización de preescolar	67%	78%	90%	100%
Tasa neta de escolarización del 3º Ciclo de la EEB	56%	68%	82%	86%
Tasa de egreso de la cohorte EEB (9 años de escolaridad)	42%	60%	71%	75%
Tasa neta de escolarización Educación Media	39%	50%	61%	70%
Tasa de egreso cohorte 12 años (1º grado al 3º curso)	27%	43%	52%	61%
Porcentaje de Institutos de Formación Docente (IFD) con Licenciamiento	Indicador Nuevo	10% de las IFD	30% de las IFD	50% de las IFD
Rendimiento académico de los estudiantes de la Educación Escolar Básica en las pruebas del SNEPE		Línea de Base	Aumentar en 10% los estudiantes que logran el nivel más alto de desempeño	Aumentar en 20% los estudiantes que logran el nivel más alto de desempeño

### 3.5 Supuestos para la concreción del Plan Nacional de Educación 2024

- Se logra un contrato social que consolida la política del sector educativo, como política de Estado, de largo plazo.
- La educación es concebida como un bien público por todos los actores sociales.
- El Estado garantiza a la población, sin discriminación de ninguna índole, el derecho a la educación.
- Se consolida la participación activa en la integralidad de la acción educativa de la ciudadanía en general y de los agentes educativos en particular, de las organizaciones de la sociedad civil, de los medios de comunicación social y de los cooperantes locales e internacionales.
- Los gremios de educadores se comprometen con el desarrollo del Plan.
- Los factores exógenos son favorables; por ejemplo, gobernabilidad, crecimiento económico y participación ciudadana activa.
- Los recursos financieros asignados son suficientes y oportunos.
- La modernización del Estado permite la agilización de la ejecución presupuestaria.
- El Congreso Nacional promulga la Ley de Educación Superior.

## Bibliografía

Banco de Inversión de Reconstrucción y Fomento. (s.f.) *Educación Media en el Paraguay: logros, opciones y desafíos* (documento de circulación interna). Asunción: BIRF.

Böhm, W. (2004). *Geschichte der Pädagogik. Von Platon bis zur Gegenwart*. München: C. H. Beck.

Cardozo, R.I. (2002). *La Escuela Activa Aplicada*. Tomo II. Ed. En Alianza. Asunción

Green, A. (1994) *Postmodernism and state education*. En: Journal of Education Policy. Vol.9. London.

Hegel, G. F. (September 1811). *Gimnasial Rede am 2*. En: Apel, H. J. y Grunder, H. (1995). *Texte zur Schulpädagogik. Selbsterständnis, Entstehung und Schwerpunkte schulpädagogischen Denkens*, Weinheim, München: Juventa Verlag,

JICA e Instituto Desarrollo (2004). *Estudio y análisis del sector educativo en Paraguay*. Asunción: JICA; Instituto Desarrollo.

Ladenthin, V. (1991). *Moderne Literatur und Bildung*. Hildesheim, Zürich, New York: Georg Olms Verlag.

Ladenthin, V. (2002). *Ethik und Bildung in der modernen Gesellschaft. Die Institutionalisierung der Erziehung in systematischer Perspektive*. Würzburg: Ergon.

Martínez Paz, F. (1998) *Política educacional. Fundamentos y dimensiones*, Ed. Academia Nacional de Educación. Buenos Aires.

Paraguay. Consejo Nacional de Educación y Cultura (2006). *Estrategias de transformación de la Educación Superior Universitaria*. Asunción: CONEC.

Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. (1996). *Paraguay 2020. Enfrentemos juntos el desafío educativo. Plan Estratégico de la Reforma Educativa*. Asunción: MEC.

Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. (2008). *Plan 2020 Estratégico de Educación. Paraguay 2020 actualizado. Bases para un pacto social*. Asunción: MEC.

Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. Dirección General de Desarrollo Educativo. SNEPE (2002). *¿Cuánto aprenden nuestros futuros maestros?* Asunción: MEC.

Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. Dirección General de Desarrollo Educativo. SNEPE (2002). *¿Cómo redactan nuestros futuros docentes?* Asunción: MEC.

Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. Dirección General de Desarrollo Educativo. SNEPE (2002). *¿Cuánto aprenden nuestros niños y niñas?* Asunción: MEC.

Paraguay. STP. DGEEC. (2005). *Encuesta Permanente de Hogares*. Asunción: STP. DGEEC.

PRIE (2005). *Panorama Educativo 2005: progresando hacia las metas*. En línea: [www.prie.oas.org](http://www.prie.oas.org); recuperado el 18 de diciembre de 2007.

Rivarola, Domingo M. (2000). *La Reforma Educativa en el Paraguay*. s.l.: CEPAL.

Silva, T, *Identidades Terminais. As transformacoes na politica da pedagogia e na pedagogia da politica*. Ed Vozes. Rio de Janeiro 1996

Sottoli, S. y Elías, R. (2000). *Mejorando la educación de las niñas en Paraguay*. Asunción: UNICEF.

Tedesco, J.C. (2005) *Opiniones sobre Política Educativa*. Ed. Granica. Buenos Aires.

Tenti Fanfani, E. (1995) *La escuela vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad*. Ed. Losada/UNICEF. Buenos Aires.