

# Evaluación de la Reforma Educativa desde el Pacto Constitucional Educativo de 1992<sup>\*</sup>

Recibido: 21 de setiembre de 2022

Aceptado: 20 de diciembre 2022

**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo una revisión teórica de los resultados de la reforma educativa paraguaya desde la perspectiva de los preceptos constitucionales referidos al derecho a la educación, el derecho al aprendizaje y los fines educativos. Se identifican que los indicadores de la implementación de la reforma educativa no lograron su propósito de la calidad educativa, la equidad y la diversidad. Se concluye que la teoría y filosofía de la educación que orientó la reforma educativa no se enmarcan dentro del derecho a la educación y los fines educativos establecidos en la Constitución Nacional y que el Estado no es garante de su deber de generar políticas públicas efectivas que faciliten el acceso de sus ciudadanos al sistema educativo y tampoco de una educación de calidad para todos.

## Francisco Javier Giménez Duarte

Licenciado y Doctor en Filosofía. Magíster en TIC aplicadas a la educación. Postgraduado en política educativa. Docente investigador de la Universidad Nacional de Pilar (Paraguay). Miembro del Consejo Científico Internacional de la Revista Científica Educación, Política y Sociedad de la Facultad de Formación de Profesorado y Educación de la Universidad Autónoma de Madrid (España). Miembro investigador del Grupo de Trabajo: «Universidades y Políticas de Educación Superior» del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO (2016-2019). Email: [consultoraepisteme@gmail.com](mailto:consultoraepisteme@gmail.com)

\* El artículo presenta resultados derivados del proyecto de investigación denominado «La Transformación Educativa en el Paraguay» desarrollado en el periodo 2022, por un miembro investigador de la Facultad de Ciencias, Tecnologías y Artes de la Universidad Nacional de Pilar. Esta publicación es responsabilidad exclusiva del autor y, en ningún caso, refleja la opinión de la institución.

**Palabras claves:** reforma educativa – derecho a la educación – derecho al aprendizaje – fines educativos – Constitución Nacional.

**Abstract:** This article aims at a theoretical review of the results of the Paraguayan educational reform, from the perspective of the constitutional precepts referring to the right to education, the right to learning and educational purposes. It is identified that the indicators of the implementation of the educational reform did not achieve their purpose of educational quality, equity and diversity. It is concluded that the theory and philosophy of education that guided the educational reform are not framed within the right to education and the educational purposes established in the National Constitution and that the State is not a guarantor of its duty to generate effective public policies that facilitate the access of its citizens to the educational system and neither of a quality education for all.

**Key words:** educational reform – right to education – right to learning – educational purposes – National Constitution.



*«El pacto educativo, en consecuencia, va mucho más allá de una táctica política. Es un proceso que forma parte de un proyecto de sociedad. Concebido de esa manera, es importante recordar que los pactos son una construcción social y, en ese sentido, deben ser considerados como un proceso. Asimismo, los procesos de concertación política pueden expresarse a través de modalidades muy diferentes. En el caso de las políticas educativas, la modalidad más común en las últimas décadas –aunque no la única– ha sido la ley» (Tedesco, 2007, p. 110).*

## Introducción

La reforma educativa en Paraguay formó parte de la agenda de las reformas del Estado que se llevaron a cabo en los países latinoamericanos durante la década de los 90 del siglo pasado, donde la gestión pública y las políticas sociales fueron los ejes de discusión y diseño de la innovación.

Los principales desafíos que debieron afrontar los sistemas educativos latinoamericanos en su proceso de reforma y nuestro país como parte de esa realidad, fueron la insuficiente cobertura, la exclusión en la educación básica, la inequidad de determinados grupos sociales para el acceso al sistema educativo, la falta de calidad educativa y el retraso en las reformas de los sistemas educativos a las estructuras económicas (Betancur, 2008).

La educación durante los treinta y cinco años de dictadura militar de Alfredo Stroessner fue un instrumento para justificar el sistema político imperante y ejercer control sobre el pensamiento y las ideologías que se

desarrollaban y debatían en las instituciones educativas. Derrocado el sistema autoritario militar se generó un nuevo escenario sociopolítico donde la democracia representó un valor, en torno del cual, debía construirse la nueva sociedad paraguaya. En este contexto, uno de los grandes retos del sistema educativo fue preparar a los ciudadanos para consolidar la convivencia democrática (Giménez, 2003).

Otro de los desafíos de la reforma educativa fue lograr la calidad educativa en el marco de la equidad social atendiendo a la diversidad de las manifestaciones, por ello, los tres conceptos sobre los cuales se sustentó la implementación de la reforma educativa fueron la calidad, la equidad y la diversidad que debieron caracterizar la implantación de la nueva política pública educativa en el marco de lo que prescribe la Constitución Nacional.

A partir de la primera década del 2000 en adelante en América Latina se crearon los sistemas de evaluación, tanto nacionales, en el caso de Paraguay el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) como regionales, el Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE), el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) y el mundial como el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA - D). Estos sistemas de evaluación tuvieron como principal propósito evaluar la implementación de las reformas educativas desde la perspectiva del resultado de aprendizaje obtenido por los estudiantes, sin considerar los otros elementos que configuran el sistema educativo.

En este artículo proponemos una evaluación de la reforma educativa paraguaya desde lo que se pactó en la Constitución Nacional para la educación. Nuestro objetivo es demostrar el nivel de compromiso del Estado paraguayo sobre el derecho a la educación desde los resultados de la implementación de la reforma educativa, adoptando la metodología del análisis descriptivo bibliográfico crítico. Se parte del análisis de un nuevo escenario social y político que emerge derrocada la dictadura militar y en ese contexto la propuesta de reformar la educación. Esta reforma la concebimos como un proyecto político que en términos de política pública se diseña con base en la normativa jurídica. Desde esta perspectiva, afirmamos que la Constitución Nacional es la normativa jurídica que expresa el proyecto político para la educación y representa el marco de referencia para la formulación de la política pública para la reforma educativa. Consideramos que para el diseño de una nueva política pública educativa el diagnóstico del escenario donde se implementará permitirá a responder de manera

adecuada a las necesidades, demandas y desafíos que conllevará la innovación educativa. Finalmente, evaluamos la implementación de la reforma educativa desde los preceptos del pacto constitucional educativo de 1992.

## Rasgos del proceso sociopolítico poststronista

Derrocada una de las dictaduras militares más longevas de Latinoamérica, como fue la del General Alfredo Stroessner que ejerció un poder tiránico por más de tres décadas en el Paraguay, desde 1954 hasta el 2 febrero de 1989, emergió en el país uno de los acontecimientos políticos más significativos de su historia sociopolítica de los últimos tiempos como República y Estado – Nación independiente porque representó el inicio hacia la transición democrática, que generó una gran expectativa en la ciudadanía respecto de la posibilidad de construir una sociedad democrática.

Conscientes de que la instauración de la democracia como sistema político y social conlleva el compromiso de distintos actores por su grado de incertidumbre para su consolidación (Giménez & Ríos, 2015) y que la participación en los asuntos públicos contribuye a lograrla, la ciudadanía paraguaya ha mostrado suficiente interés desde el comienzo de la transición para fortalecer y consolidarla, las veces que fue seriamente amenazada<sup>1</sup>, salió a la calle para defenderla.

El 3 de febrero de 1989 se inicia la transición a la democracia «... *no como un fin en sí mismo, sino más bien es el punto de partida para emprender las transformaciones necesarias en el Paraguay y así poder enfrentar los desafíos del nuevo milenio que se avecina*» (Kennedy, 1998: p. 9). Una de las notas distintivas de la transición es el cambio en el régimen político que conlleva transformaciones de la realidad social, en los ámbitos de la economía, la cultura y la sociedad (Martini, 1998). En este contexto, se identifican tres grandes procesos: a) la definición de estrategia para el cambio donde las Fuerzas Armadas cumplió un rol protagónico bajo el liderazgo del General Andrés Rodríguez con la participación de reconocidos líderes del Partido Colorado y el apoyo de la comunidad internacional. Este periodo abarca del 3 de febrero al 1 mayo de 1989; b) el establecimiento de un nuevo orden institucional identificado con los principios democráticos y que comprende desde las elecciones generales del 1 de mayo de 1989 hasta la sanción y

---

1 Acontecimientos como el magnicidio del vicepresidente de la República Luis María Argaña, el asesinato de siete jóvenes en la plaza del Congreso Nacional en 1999, el incendio del edificio del Congreso Nacional en 2017 como consecuencia del atropello a la disposición constitucional de la no reelección del Presidente de la República de parte de algunos Senadores Nacionales, fueron considerados como los más emblemáticos donde la ciudadanía salió a la calle para defender la democracia.

promulgación de la Constitución de la República el 20 de junio de 1992, y; c) el desafío de cumplir los preceptos constitucionales, fundamentalmente, aquellos relacionados con las instituciones creadas y las declaraciones fundamentales, los derechos, los deberes y las garantías establecidos en la Constitución Nacional, que comienza desde el 20 de junio de 1992 y sigue pendiente hasta hoy (Brítez, 1998).

Uno de los aspectos resaltantes en la primera década de la transición fueron las reformas que se impulsaron, entre las que se destacan, la Constitución Nacional, la Ley electoral, la reforma del Estado y la descentralización. En este escenario se plantea la necesidad de la reforma educativa y el rol que debe asumir la educación en la construcción del sistema democrático con el slogan *compromiso de todos*.

Se iniciaron las discusiones respecto de la reforma del sistema educativo con el logro de un gran consenso nacional entre los distintos actores educativos, sociales, políticos y culturales. Se conformó el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) por Decreto N° 7815/1990, que en su Considerando destacó la necesidad de formular una reforma integral del sistema educacional y fijó funciones y responsabilidades del CARE, entre las que se destacaron: a) preparar el diagnóstico de la situación general de la educación de la República; b) formular el proyecto de la reforma educativa, y; c) acompañar el proceso de su implementación en la diversidad de sus elementos y aspectos concurrentes (Reforma Educativa – Compromiso de Todos, 1992).

El Poder Legislativo acompañó la decisión del Ejecutivo y sancionó la Ley N° 130/1992, a través de la cual, se convocó a un Congreso Nacional de Educación para identificar los problemas y proponer las soluciones adecuadas a la realidad socioeconómica, política, cultural y ambiental. Se fijaron los objetivos y se conformó una comisión organizadora que estuvo presidida por el Ministerio de Educación y Culto (sic), dos representantes de cada una de las Cámaras del Congreso Nacional, un representante de la Universidad Nacional de Asunción y otro, de la Universidad Católica. Se realizaron encuentros preparatorios regionales con los distintos representantes de la comunidad educativa en los departamentos, incluyendo la capital del país, concluyendo con la inauguración oficial y apertura del Congreso Nacional en Asunción en el año 1992.

En el año 1993, se promulga la Ley 258 que establece el año 1994 como el de la reforma educativa, con seis objetivos: a) especial atención a las disposiciones que se implementarán, b) designación del Ministerio de Educación y Culto (sic) como responsable de la coordinación de planes y estrategias, c) los primeros seis años de escolarización deberán priorizarse

conforme con los lineamientos definidos por el Consejo Asesor de la Reforma Educativa, además de la creación de bibliotecas y centros de recursos de aprendizaje, d) participación de los organismos del Estado y de las autoridades departamentales y municipales en el proceso de implementación, e) el Ministerio de Educación y Culto (sic) debe generar los espacios de participación para las organizaciones de la sociedad civil, y; f) disponer de incentivos fiscales y de todo tipo de estímulos para el financiamiento, como así también conceder honores y distinciones a personas y entidades públicas y privadas.

## **La normativa jurídica como expresión de la política educativa**

El ámbito de comprensión del concepto de legislación educativa incluye un conjunto de significaciones polisémicas porque refiere de una serie de cuestiones. En algunos casos, se define en un sentido deontológico, esto es, como un ideal de la sociedad que debe materializarse, a través de la educación, en donde el Estado debe asumir un rol protagónico como principal garante del acceso, la calidad y la pertinencia que debe caracterizar a la educación formal, como respuesta a las demandas que plantea la sociedad a la educación, en tanto que otras, como expresión de un consenso social amplio respecto de las necesidades y las expectativas sobre la educación que tiene la ciudadanía y que espera que el Estado responda de manera adecuada. Mientras que, en ciertos círculos, se conceptúa como la imposición encubierta de un proyecto político y económico de un sector social que disputa el sistema de poder hegemónico (Miranda, 2007). Independiente a las tres maneras de concebir la legislación educativa, estas concepciones para que adquieran la figura de políticas públicas educativas de un Estado deberán formular y expresarse en una normativa jurídica, cuyo propósito es regular la dinámica de una sociedad respecto de sus necesidades, desafíos y expectativas en el área de la educación.

De las explicaciones precedentes, se infiere que la legislación educativa no es sinónimo de normativa legal - educativa. Esta es la expresión de aquella, por eso se afirma que:

*«Desde la óptica de la interrelación entre la política educativa y la normatividad jurídica, las leyes educativas son expresiones sistemáticas y formales de una intencionalidad política en materia de educación. En consecuencia, son parte integrante de una política educativa determinada. Como corpus legal, representan una intencionalidad que se manifiesta, como acción de política educacional por parte del Estado» (Miranda, 2007: p. 16).*

Por tanto, la diferencia fundamental entre la legislación educativa y la normativa legal - educativa reside en que, una es la formulación de la política educativa y, la otra es la materialización que adquiere esa política a través de las distintas formas jurídicas (Constitución de la República, Convenios, Acuerdos, Tratados, Leyes, Decretos, Resoluciones y otras disposiciones normativas menores). Las distintas formas jurídicas en el ámbito de la educación son expresiones de la política educativa del Estado.

La normativa educativa como las disposiciones jurídicas en el ámbito de la educación se configuran en un pensamiento organizado y se traduce en un discurso formal de los cambios educativos, por ello, es necesario develar lo que está oculto por debajo de las retóricas educativas, a través de un acercamiento hermenéutico crítico. Esta aproximación crítica pretendemos abordar partiendo del concepto de teleología<sup>2</sup>, considerando la distinción entre la teleología explícita y la teleología concreta. Esta demarcación pretende demostrar el paso de la teleología explícita a la teleología concreta.

La teleología explícita es la expresión de los fines educativos declarados en los discursos bajo la forma de la normatividad educativa, donde se asumen criterios ideológicos, como por ejemplo, las dimensiones teóricas, doctrinales, proyectos político-económicos, planes de gobierno, planificación estatal. A través de estos criterios ideológicos se estructura la política estatal de la educación, en sus diferentes niveles y modalidades, contemplando la funcionalidad de todo el sistema educativo.

En tanto que, la teleología concreta es la intención real (prioridad esencial) pero no aparece en forma explícita en los discursos educativos que se construyen y emiten, en torno de la política educativa y los diseños curriculares. Con esta teleología se pretende responder a los procesos de cambios estructurales e ideológicos, que la clase dirigencial impulsa, con base en sus intereses, tanto de carácter político como económico.

El proceso de interpretación entre las dos teleologías puede abordarse con base en dos acciones metodológicas. La primera, parte de un análisis intertextual entre las formulaciones jurídico-discursivas y su correlato social, esto es, determinar la correspondencia de los cambios estructurales como factores genético-estructurantes de las normas jurídicas, en tanto que, la segunda parte de un análisis crítico a la ideología que no se manifiesta tácitamente, adoptando los criterios de la teleología explícita y que para develar la ideología subyacente, vale decir, la intención real que se persi-

---

2 Según el Diccionario de Filosofía de José Ferrater Mora el término teleología fue empleado por Wolff (*Philosophia rationalis sive lógica*, III & 85) para designar la parte de la filosofía natural que explica los fines de las cosas, a diferencia de la filosofía natural que se ocupa de las causas de las cosas. (Ferrater Mora, 1994: p. 3457).

gue, se hará con base en la teleología concreta. Esto es, el concepto como estructura y categoría es un medio, a través del cual, se formulan los discursos que configuran la normatividad jurídica y el proceso de interpretación apoyado en las teleologías (explícita y concreta) para develar lo que la retórica normativo-jurídica esconde con el lenguaje.

Para develar lo que esconde el lenguaje jurídico, es insuficiente recurrir a la hermenéutica jurídica porque esta, no nos permite conocer el significado integral de los factores socioestructurales, solo se remite a las interpretaciones estrictamente jurídicas, vale decir, su único sistema es la normativa jurídica. Por eso, es necesario un acercamiento a la hermenéutica crítica de la normatividad educativa porque esta, *«nos permite realizar un análisis de la génesis de la estructuración de las categorías socioeducativas que se formulan como normas jurídicas; esto es, de la intertextualidad entre las normas jurídicas y los factores socioestructurales que las generan»* (Miranda, 2007: p. 17).

Desde la perspectiva de la hermenéutica crítica se analiza la política educativa, entendida como la formulación e implementación que se materializa en las reformas y sus correspondientes leyes, en un contexto de cambios estructurales, como una crítica ideológica en el nivel profundo de lo social y lo político.

Considerando el contexto precedente, los fundamentos epistemológicos sociales de la normatividad educativa y su génesis histórica, son sumamente importantes para comprender la relación tripartita entre los hechos materiales, la estructura de la realidad social y las prácticas educativas que se desarrollan en todo el sistema educativo.

La relación tripartita adquiere una relevante importancia para el análisis de las normas jurídico-educativas, por cuanto que, la aprobación de las disposiciones jurídicas en el ámbito de la educación está sujeta a factores estructurales, tales como los sociohistóricos, sociales, políticos, demográficos, a la crisis económica de acumulación de capital, a las crisis de legitimación y las sistemáticas e inclusive a factores de carácter considerado, condicionante; como los modelos de organización del Estado.

Las leyes educativas se expresan según un determinado rango jurídico, en cuya cúspide está la norma constitucional y las demás disposiciones legales derivadas de esta norma. Ahora bien, en el proceso de aprobación de estas normas se identifican luchas políticas, tensiones, pugnas, presiones o consensos de distintos sectores sociales, grupos o clases sociales que participaron de la formulación, del debate y la aprobación en el ámbito parlamentario. Si observamos el paso de la teoría (proceso de construcción) a la legalidad (aprobación de la ley) podemos señalar que hay todo



un proceso de negociaciones y toma de decisiones, donde, necesariamente, intervienen intereses, ideologías, actitudes y opiniones. *«La neutralidad con que en apariencia se pretenden presentar las leyes educativas, no es más que un artificio sutil para esconder las reales intenciones que subyacen a sus aspectos formales»* (Miranda, 2007; p. 18).

La normatividad educativa como medio de expresión de lo jurídico, de un proceso de cambio educativo, conlleva necesariamente a plantear la transformación de la realidad educativa, al formar parte de un ordenamiento jurídico de un Estado, cuyo objetivo es promover una mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos del sistema educativo, desde los cambios estructurales hasta las transformaciones concretas, denominadas reformas educativas de carácter curricular y organizacional.

El análisis de la formulación y aprobación de las políticas educativas y las leyes educativas que regulan estas políticas, es de trascendental importancia para desocultar los verdaderos intereses que se ocultan, tras la racionalidad jurídica de las normas.

El aporte de la hermenéutica crítica para comprender la relación y articulación entre la normativa jurídica y la normativa educativa, ha sido considerada como muy valioso para dar respuesta a los cambios sociales desde el ámbito educativo. Por ello, se afirma que:

*«La visión e interpretación hermenéutica crítica brinda, ciertamente, un importante aporte metodológico al análisis de las leyes educativas posibilitando determinar el grado de correspondencia entre la normatividad jurídica y la normatividad educativa: la satisfacción o insatisfacción de una política puede no residir en el cumplimiento de la norma legal, sino en su adecuación o no a un ideal social»* (Miranda, 2007: p. 19).

## **El pacto constitucional educativo de 1992**

Los postulados de los preceptos constitucionales formalizados en un discurso se caracterizan por aspectos teleológicos y axiológicos vinculados con un ideal de vida y de persona humana, además de los sociales e, inclusive, los de carácter ideológico pero debemos admitir que estos últimos ideales están condicionados y determinados por un sistema hegemónico. Aunque las dimensiones humanas, sociales e ideológicas en cuanto a su carácter global, están acordes con una o distintas concepciones del mundo. De aquí se infiere, que los postulados expresen determinadas visiones ideológicas, políticas e, inclusive, educativas.

Al focalizar la mirada en nuestra Constitución Nacional respecto de la visión ideológica y política que preceptúa, nuestra Ley Fundamental de la

República adopta una particular forma de Estado y de gobierno<sup>3</sup>. Adopta el modelo de Estado Social de Derecho, lo que significa que hay una fusión entre dos modelos de Estado: el Estado Social y el Estado de Derecho. Nuestra carta magna al incorporar el concepto de social al modelo de Estado, pretendió garantizar no solamente, los derechos de los ciudadanos sino fundamentalmente, la garantía para que esos derechos se hagan efectivos.

La crítica que la literatura sostiene al Estado de Derecho, en cuanto modelo, es que concentra su argumentación en un concepto de igualdad formal: todos somos iguales ante la ley. Pero, este modelo no piensa en la desigualdad material existente entre los ciudadanos, esto es, en una redistribución equitativa de la riqueza (Perona, 1993). Por tanto, al definir la Constitución al Estado paraguayo como Estado Social de Derecho, lo que pretendió fue:

*«... un Estado comprometido con la promoción del bienestar de la sociedad y, de manera muy especial, con la de aquellos sectores menores favorecidos. Este rol se manifiesta, preponderantemente, en el ámbito de los derechos sociales. Debe tenerse presente que los derechos sociales tienen como objetivo principal superar las desigualdades materiales de las personas individuales y de los grupos que conforman, mejorar sus condiciones de vida y asegurar su participación en la vida política, económica, cultural y social»* (Mendonca, 2000, pp. 38 - 39).

Los derechos sociales consagrados en nuestra Constitución Nacional que se refieren a la educación y la cultura, se preceptúan en el Capítulo VII y se desarrollan a través de los artículos que van del 73 al 85.

En el artículo 73<sup>4</sup> se garantiza el derecho a la educación, sin discriminación de ninguna índole, a todas las personas, señalando claramente cuatro cuestiones: 1) la educación que reciban las personas debe ser integral, vale decir, considerando todos los aspectos de la vida humana, 2) la educación que se desarrolla debe ser permanente, esto es, las personas deben recibir educación a lo largo de toda su vida y no solamente, en las franjas etareas establecidas en los sistemas educativos de carácter pedagógicos. Esta prescripción está en concordancia con la propuesta de la UNESCO sobre la educación a lo largo de la vida<sup>5</sup>, 3) la educación que se imparta, de la modalidad y nivel que fuere, debe necesariamente formar parte de un sistema, 4) la educación que se desarrolla debe caracterizarse por un proceso determinado, 5) la actividad que se realiza en nombre de la educación debe enmarcarse y desarrollarse, considerando el contexto cultural de nuestro

3 Véase artículo 1 de la Constitución Nacional.

4 Véase artículo 73 de la Constitución Nacional.

5 Véase Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors. La Educación Encierra un Tesoro.

país, 6) se plantea como una actividad permanente de la educación, en cuanto sistema, la erradicación del analfabetismo, y; 7) la capacitación para el trabajo es una de las obligaciones del sistema educativo, al plantearla como objetivo permanente.

Además el artículo 73 de la Constitución Nacional representa el pacto político más significativo del periodo democrático del Paraguay en el ámbito educativo porque establece los fines que debe lograr la educación como sistema. Las propuestas de los distintos partidos y movimientos políticos en la Convención Nacional Constituyente en relación con la educación fueron analizados y debatidos entre los distintos sectores. Fue la única experiencia de la clase política en el periodo democrático hasta hoy, donde se acordaron y consensuaron las intenciones educativas para la política pública, es decir, el único pacto por la educación entre los actores políticos decisores.

Cuando se establecen dentro de un sistema educativo, las intenciones que se perseguirán, aparece claramente, una de ellas, referida a la dimensión política. Muchos de los teóricos de la educación, no distinguen entre los tres tipos de intenciones educativas, a saber: los objetivos, los proyectos y las finalidades. Utilizan, como si fueran sinónimos, sin embargo, hay que distinguirlos porque los objetivos siempre son de orden didácticos, mientras que, los proyectos hacen referencia al orden sociopolítico, que se quiere instaurar, en tanto que, las finalidades se conciben, como una intención de carácter metafísico-filosófico.

En otras palabras, las intenciones educativas llamadas también direcciones educativas, se distinguen, claramente, porque se apoyan e intervienen desde ámbitos, totalmente, distintos. Los objetivos se apoyan en la tecnología y se definen como las conductas típicas, expresadas en términos de reacciones observables; los proyectos se sustentan en la política y deben ser entendidos, como las secuencias, estratégicamente programadas según intereses políticos; y las finalidades, se determinan con presupuestos y categorías conceptuales de la metafísica, desde la concepción del *weltanschauung* que significa visión o comprensión del mundo, es decir, valores concretos, desde donde se plantean un modelo de mundo, de hombre y de sociedad.

Los valores del mundo, del hombre y de la sociedad que deberá construir el Estado paraguayo a través de la educación como sistema para lograr el desarrollo pleno de la personalidad humana, deberán sustentarse en la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación e integración de los pueblos, respeto a los derechos humanos, respeto a los principios democráticos, afirmación del compromiso con la patria,

afirmación de la identidad cultural, formación intelectual, moral y cívica y la eliminación de los contenidos de carácter discriminatorio.

En el artículo 74 (CN)<sup>6</sup> se garantiza el derecho a aprender y la libertad de enseñar sin ningún tipo de exclusiones. En cuanto al derecho de aprender se parte como criterio, del concepto de la igualdad de condiciones, queriendo significar, que no se admitirá ninguna discriminación para acceder a los beneficios de la cultura acumulada por la humanidad, el desarrollo de la ciencia y los avances tecnológicos. En tanto que, para ejercer el derecho de la libertad de enseñar, la carta magna establece dos condiciones: a) una de carácter profesional al aludir a la idoneidad; b) y la otra de carácter deontológico, el cómo debe ser la persona que va a enseñar, adoptando como criterio para dilucidar el cómo la integridad ética. En el mismo párrafo donde se hace referencia a la garantía de la libertad de enseñar, se incorporan dos derechos: la libertad de elegir la religión en la que la persona quiere ser educada y la libertad de ejercer la pluralidad ideológica.

En el artículo 75 (CN)<sup>7</sup> se preceptúa la responsabilidad educativa identificando, claramente, tres estamentos: a) la familia como institución sociológica; b) el municipio como organismo público local, y; c) el Estado como ente público nacional. En esta misma disposición se prevé que los alumnos de condición socioeconómica desfavorable podrán ser beneficiados de parte del Estado, con programas de complemento nutricional y suministro de útiles escolares.

A través del artículo 76 (CN)<sup>8</sup> el Estado asume una serie de obligaciones en el ámbito educativo. Taxativamente, señala la obligatoriedad de la educación del nivel de la escolar básica y a renglón seguido, declara la gratuidad de este nivel en todas las instituciones educativas públicas<sup>9</sup>. Además se compromete a promover las otras modalidades educativas, distinguiéndolas en media, técnica, agropecuaria, industrial y, al mismo tiempo, diferencia los niveles: en media y superior o universitaria. En la misma línea de la responsabilidad de promover, se incluye también la investigación científica y tecnológica.

La redacción de este artículo respecto de la responsabilidad del Estado con la educación es muy clara, al atribuirle la responsabilidad esencial de la organización del sistema educativo, garantizando la participación de los

6 Véase artículo 74 de la Constitución Nacional.

7 Véase artículo 75 de la Constitución Nacional.

8 Véase artículo 76 de la Constitución Nacional.

9 Sucesivamente, en 2010, con la Ley N° 4088/2010 «ESTABLECE LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN INICIAL Y DE LA EDUCACIÓN MEDIA». se amplía la gratuidad y obligatoriedad en las escuelas públicas en los niveles educativos de la educación fundamental.

distintos agentes educativos. Además se aclara suficientemente que esta responsabilidad del Estado no se remite solo al sector público, también abarca al sector privado y actividades tanto escolares como extraescolares.

El artículo 77 (CN)<sup>10</sup> refiere al proceso durante los primeros años de escolarización que deberá ser en la lengua materna del educando y que el sistema escolar debe facilitar el aprendizaje de las dos lenguas oficiales del país y respecto de las minorías étnicas debe adoptarse uno de los idiomas oficiales.

El artículo 78 (CN)<sup>11</sup> prescribe la educación técnica y su finalidad. Preceptúa que el Estado deberá impulsar la preparación para el desempeño laboral, con base en la educación técnica, a fin de disponer de los recursos humanos que necesita para el desarrollo nacional.

El artículo 79 (CN)<sup>12</sup> regula la figura de dos instituciones, la de las universidades y la de los institutos superiores. En el primer párrafo de la redacción se atribuye la finalidad principal para ambas instituciones. Vale decir, se les asigna las mismas finalidades que son la formación profesional superior, la investigación científica y la tecnológica y la extensión universitaria. Mientras que, en el segundo párrafo del artículo solo se refiere a la figura de las universidades. Se prescribe para estas, que son autónomas y establece los alcances y las limitaciones de la autonomía. Esta se define, como la capacidad para establecer estatutos, forma de gobierno y elaborar planes de estudio, este último dentro de dos marcos: la política educativa y los planes de desarrollo nacional. Además, amplía la autonomía al incorporar la libertad de enseñanza y la de cátedra. Señala también que, serán creadas por ley, sean estas universidades públicas o privadas. Y, finalmente, por ley se determinarán las profesiones que necesiten títulos universitarios para el ejercicio.

El artículo 80 (CN)<sup>13</sup> otorga preferencia para aquellas personas de escasos recursos y crea la figura de las becas y ayudas, con el fin de facilitar la formación: intelectual, científica, técnica o artística y exige que, a través de una ley se pueda prever la constitución y administración de los fondos. Es muy clara la disposición de este artículo al garantizar el derecho humano fundamental, que es la formación del ser humano en las distintas áreas, sin que el criterio del nivel socioeconómico represente una desventaja para la materialización de esta garantía.

---

10 Véase artículo 77 de la Constitución Nacional.

11 Véase artículo 78 de la Constitución Nacional.

12 Véase artículo 79 de la Constitución Nacional.

13 Véase artículo 80 de la Constitución Nacional.

El artículo 81 (CN)<sup>14</sup> refiere a la responsabilidad del Estado en arbitrar los mecanismos requeridos para proteger los distintos elementos que configuran el patrimonio cultural de la Nación, registrando las distintas manifestaciones tanto a nivel nacional y recuperar las que se encuentran en el extranjero. Al mismo tiempo, preceptúa que los organismos responsables salvaguarden y rescaten las expresiones de la cultura oral y la memoria colectiva y, por otro lado, prohíbe todo tipo de desnaturalización de los bienes que conforman el patrimonio cultural.

El artículo 82 (CN)<sup>15</sup> hace referencia al reconocimiento de la iglesia católica por haber contribuido con el proceso de formación de la cultura a lo largo de la historia del Estado-Nación del país.

El artículo 83 (CN)<sup>16</sup> prevé un incentivo para todas las cuestiones vinculadas con el área cultural, educativa, actividades artísticas e investigación científica, exonerándolas de impuestos fiscales y municipales, que deberá ser reglamentada por Ley.

El artículo 84 (CN)<sup>17</sup> responsabiliza al Estado para la promoción de actividades deportivas, particularmente, las amateurs con respaldo financiero y exenciones impositivas que deben establecerse en la Ley y administrar mecanismos para posibilitar la participación en eventos deportivos internacionales.

Finalmente, el artículo 85 (CN)<sup>18</sup> establece como piso, una quinta parte de los recursos del Presupuesto General de la Nación que debe destinarse a la educación, adoptando como criterio, los de la Administración Central. Este porcentaje no incluye los préstamos y las donaciones que pudieran destinarse al sector educativo. Con este veinte por ciento como mínimo, se pretende garantizar el derecho de acceso, permanencia y egreso del sistema educativo nacional.

## **Diagnóstico del escenario educativo en Paraguay**

La reforma de la educación paraguaya partió de la realidad del sistema educativo con el fin de dar respuesta a los problemas que fueron diagnosticados, en los distintos aspectos. La educación fue concebida como parte de la estructura del sistema social interrelacionado e interdependiente con un objetivo definido, diferenciándose de otras esferas de la sociedad y

---

14 Véase artículo 81 de la Constitución Nacional.

15 Véase artículo 82 de la Constitución Nacional.

16 Véase artículo 83 de la Constitución Nacional.

17 Véase artículo 84 de la Constitución Nacional.

18 Véase artículo 85 de la Constitución Nacional.

manteniendo su identidad para los fines que se propuso. En este sentido, la educación como sistema implica reconocer la interacción con los ámbitos sociales, económicos, políticos y culturales, para la búsqueda de su eficiencia y eficacia (Reforma Educativa – Compromiso de Todos, 1992).

Una de las responsabilidades, como afirmáramos, atribuidas al Consejo Asesor de la Reforma Educativa fue la preparación del diagnóstico de la situación general de la educación en la República, considerando la configuración en la que se encontraba. En este marco, el Consejo reconoció que sin una reforma del sistema de formación docente todo proyecto de cambio sería infructuoso, por eso, el Consejo conformó una Comisión, que se encargó de elaborar un diagnóstico acerca de los rasgos generales de la formación docente y la situación, en la que se encontraban los educadores en ejercicio.

Uno de los diagnósticos, cuyos datos no representan una cuestión menor, en la formulación de una política pública en educación (reforma educativa) para el área del estamento docente, fue el nivel de formación de los docentes de primaria. En el año 1991, el sistema educativo paraguayo estaba conformado por 18.976 docentes, que se desempeñaban en la primaria. La reforma comenzó a implementarse en este nivel educativo en el año 1994, por eso focalizamos nuestra mirada y atención en este escenario. Si discriminamos a los docentes entre titulados y no titulados, los datos arrojados fueron los siguientes. Los docentes titulados son los que se formaron y egresaron de los institutos de formación docente. Estos forman parte de la educación superior no universitaria y los no titulados, son aquellos que ejercen la docencia sin la formación pedagógica, didáctica y evaluativa requerida para el nivel en el que se desempeñan (Reforma Educativa – Compromiso de Todos, 1992).

De los 18.976 que ejercían la docencia, poseían título de maestro 14.514 que representaba el 76,49% del total de la población docente, en tanto que, 4.462 carecían de titulación, totalizando el 23,51%. Si desagregamos a los no titulados, 3.209 culminaron y egresaron de la secundaria y su título fue de bachiller, en tanto que, 62 tenían el título de docente del nivel medio, sin embargo, enseñaban en el nivel primario, mientras que, 1.191 no terminaron la secundaria. De esta cantidad, 1.000 cursaron entre el primer y quinto curso del bachillerato y 91 solo terminaron el estudio primario. Las personas que ejercían la docencia, sin la titulación habilitante, estaban diseminadas en cinco departamentos: San Pedro, Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná y Canindeyú (Reforma Educativa – Compromiso de Todos, 1992).

Entre una de las necesidades prioritarias señaladas en el diagnóstico fue la falta de infraestructura física y de recursos tecnológicos en las instituciones

educativas. El documento denominado Mapa Educativo Nacional proveyó datos estadísticos a nivel país, tanto de alumnos como de los recursos humanos en ejercicio, de la infraestructura, los equipos y mobiliarios y el espacio físico. Nosotros, solamente, mencionaremos la situación en la que se encontraban, las instituciones educativas después de un año de haberse implementado la reforma educativa en sus aulas, respecto de los locales escolares con servicios adecuados, con material pedagógico imprescindible, y con mobiliario necesario.

El porcentaje de locales escolares con servicios adecuados estuvo conformado, por cuatro ítem: a) el 31,41% de los locales escolares, disponían de un sanitario (baño) adecuado, b) en relación con el agua potable, el 25,41% accedía a este servicio, c) respecto de la energía eléctrica, el 54,74% tenían luz eléctrica, y; d) el 14,48% disponían de la comunicación telefónica. Es decir, si consideramos el criterio del estudio denominado «que no están adecuados», el diagnóstico arrojó que, el 68,59% de las instituciones educativas no tenían un sanitario, acorde con la higiene requerida, el 74,59% no poseían agua potable, el 45,26% no disponían de energía eléctrica y el 85,52%, no accedían a una comunicación telefónica (Mapa Educativo Nacional, 1995).

En relación con los locales escolares con material pedagógico imprescindible, esto es, recursos mínimos, sin los cuales, no podría lograrse el aprendizaje esperado para el alumno, conforme al grado y nivel dentro del sistema educativo, el 99,87% de las instituciones escolares tenían pizarrón, mientras que, el mapa como recurso pedagógico, tenían el 70,97%, en tanto que, el 48,50% de los locales tenían diccionario, el globo terráqueo el 49,83% y el atlas universal un 20,72% de las instituciones (Mapa Educativo Nacional, 1995).

Respecto del porcentaje de locales escolares con mobiliario necesario, el estudio arrojó el siguiente resultado: 61,45% de las instituciones, contaban con silla pedagógica, el 92,42% de los locales escolares con mesa, 53,29% con estantes, el 6,47% con gaveta, el 44,66% con escritorio, 89,99% con sillas, 17,05% con sillón y 71,20% de los establecimientos educativos, contaban con armario (Mapa Educativo Nacional, 1995).

En el año 1995 el sistema educativo paraguayo, contaba con 6.386 locales escolares. De esta cantidad, 5.730 fueron construidos para local escolar, mientras que, 656 infraestructuras fueron adaptadas para usufructo escolar (Mapa Educativo Nacional, 1995).

Los datos de los cuales se disponían en relación con la población analfabeta antes de la implementación de la reforma educativa en el aula,



que datan del año 1982, de una población total de 1.789.180 que comprende las edades de 15 años y más, arrojaron como resultado 254.370 analfabetos absolutos que representó el 14,2%, en tanto que, los adultos con escolaridad inferiores a tres años ascendían a 421.000, siendo el 22,8% y los que no completaron los seis años de la primaria alrededor de 1.000.000, que sería el 56,9% del total de la población adulta del país (Rivarola, 2018). Si consideramos el criterio para definir el concepto de analfabetismo funcional, que son los individuos que no culminaron los seis años de escolaridad, el porcentaje fue de 79,7% (Reforma Educativa – Compromiso de Todos, 1992).

### **Evaluación de la implementación de la reforma educativa desde los preceptos del pacto constitucional educativo de 1992**

Si bien, existen varias definiciones del término evaluación, sin embargo, todas convergen en que es una valoración argumentada de que (lo evaluado) se presenta de un cierto modo. Para llegar a este juicio adopta el criterio de la clasificación o calificación para determinar lo mejor de lo peor con base en una comparación. Esto significa la existencia de unas normas con las cuales se compara lo que se evalúa. En estos últimos tiempos, la evaluación en la gestión gubernamental del Estado adquirió trascendencia como parte de la rendición de cuentas a la ciudadanía. Por ello, se afirma que *«la evaluación tiene gran relieve social y transforma, justifica o desacredita los programas públicos»* (House, 2000: p. 17).

En este contexto, la implementación de la reforma educativa en el aula en 1994 representó un programa público y en tal carácter, compararé algunos de sus resultados con los preceptos establecidos como pacto educativo en la Constitución Nacional.

La educación, en la estructura de nuestra carta magna forma parte del título *De los derechos, de los deberes y de las garantías* en el capítulo intitulado *De la educación y la cultura*, donde el derecho a la educación de las personas es el principio fundante, desde el cual, contempla otros derechos para la educación y la cultura. Para la Constitución Nacional la educación es una dimensión de la cultura, por eso afirma que, en cuanto sistema y proceso, debe desarrollarse considerando nuestro contexto cultural como Estado – Nación.

El contexto cultural puede ser un factor que facilita o restringe las posibilidades del desarrollo de las personas porque el concepto de cultura está relacionado con el marco político, económico y social donde necesaria-

mente hay que situarla, como una esfera de conflictos en las relaciones sociales donde adquiere significación (Pérez, 1998).

Considerando el actual escenario social y los últimos datos disponibles, en el sistema educativo en Paraguay están matriculados 1.528.216 estudiantes. De acuerdo con el nivel educativo, la distribución porcentual de la matrícula está repartido en la educación inicial<sup>19</sup> 204.409 que representa el 13%, educación escolar básica<sup>20</sup> 985.600 siendo el 65%, la educación media<sup>21</sup> el 17% con 264.328 alumnos y la educación permanente<sup>22</sup> con 5% que abarca 73.172 estudiantes. Corresponde al sector oficial el 80% del total de la matrícula que asciende a 1.217.977, en tanto que, en el privado están 142.354 que equivale al 9%, mientras que, en el privado subvencionado son 167.885 siendo el 11%. Conforme con la distribución geográfica, en la zona urbana está concentrada el 67% de la matrícula representando 1.023.140 estudiantes y en la rural se encuentra el 33% con 505.076 alumnos (MEC – DGPE – RUE. Corte de base de datos 30 de junio de 2021).

En relación con la cantidad total de instituciones educativas<sup>23</sup>, actualmente existen 10.277. Conforme con los niveles educativos, son del nivel inicial 5.838, educación escolar básica primer y segundo ciclo 6.830, tercer ciclo de educación escolar básica 4.479, educación media 2.701 y educación permanente 1.435. La distribución de la matrícula en las instituciones educativas, el 85% son del sector oficial totalizando 8.750, el 9% son del privado que son 885 y en el privado subvencionado el 6% que representa 642 (MEC – DGPE – RUE. Corte de base de datos 30 de junio de 2021).

Respecto de la cantidad de docentes, el sistema educativo cuenta con 75.010 educadores<sup>24</sup>. La profesión docente en Paraguay es ejercida, preferentemente, por las mujeres que representa el 70% del magisterio nacional, en tanto que los varones, el 30%. De la cantidad total de educadores, 60.591 ejercen en el sector oficial, 11.596 en las instituciones de gestión

---

19 Educación Inicial incluye las modalidades formal, no formal, Educación Indígena y Educación Inclusiva.

20 Educación Escolar Básica incluye modalidades de formal, Educación Básica Abierta, Iniciación Profesional Agropecuaria, Educación Indígena y Educación Inclusiva.

21 Educación Media incluye modalidades Bachiller Científico y Técnico, Educación Media Abierta, Formación Profesional Vocacional y Formación Profesional Media.

22 Educación Permanente incluye modalidades de Educación Básica Bilingüe y Media para Jóvenes y Adultos, Formación Profesional.

23 Una institución educativa puede ofertar más de un nivel y modalidad y está contabilizada en cada una de ellas.

24 Un docente puede enseñar en más de un nivel educativo y está contabilizado en cada uno de ellos. El total es la cantidad total de docentes sin repetir.

privada, mientras que 10.550 en el privado subvencionado. Según niveles educativos, en el inicial se desempeñan 10.245, en el primer y segundo ciclo de la educación escolar básica 32.576, en el tercer ciclo 29.469, en la media-técnica 27.455, en inclusiva 876, en permanente 5.958 y educación superior dependiente del Ministerio de Educación y Ciencias 978 (MEC-DGPE-SIGMEC. Cuadro del Personal, abril de 2021).

Conforme con la configuración del escenario educativo actual, analizaré el alcance y la limitación del derecho a la educación, en tanto principio fundante preceptuado en la Constitución Nacional. Este derecho comprende, según la Ley Fundamental de la República, lo referente a la matriculación en el sentido del acceso al sistema educativo, la retención, la calidad del aprendizaje, el egreso y la capacitación continua a lo largo de la vida.

En cuanto al acceso dentro del sistema educativo, la tasa bruta de escolarización en el prejardín es del 12%, quedando excluidos el 88% de los niños de tres años. En el jardín la cobertura es del 53%, marginando al 47% de la población de cuatro años. En el preescolar<sup>25</sup> la matrícula contempla al 80%, dejando al 20% de los niños de cinco años por fuera del sistema escolar (MEC – DGPE. SIEC 2012-2017. RUE 2017-2021. STP. DGEEC. Paraguay. «Proyección de la población total. Periodo 2000-2025». Base Censo 2012).

En la educación escolar básica primer y segundo ciclo la tasa bruta de escolarización es del 81%, quedando excluidos el 19% (Observatorio Educativo Ciudadano 2020a). La tasa neta de escolarización en el tercer ciclo de la educación escolar básica es del 62%, quedan marginados el 38% de los niños de entre 12 a 14 años % (Observatorio Educativo Ciudadano 2020b). En la educación media la tasa neta de escolarización es del 54%, están fuera del sistema el 46% % (Observatorio Educativo Ciudadano 2020c).

Teniendo en cuenta el porcentaje de los marginados de la educación obligatoria y gratuita que comprenden las edades de entre 5 a 17 años, cuyo derecho al acceso a la educación está contemplado en las disposiciones constitucionales y legales, según datos oficiales 457.000 niños, niñas y adolescentes están excluidos del sistema educativo nacional (MEC-DGPE-RUE 2022 y proyección de la población censo 2012).

En referencia a la retención en la escolaridad obligatoria y gratuita prescripta por Ley, que contempla la educación escolar básica y la media, la tasa es del 49,6%, en tanto que, los que egresan del sistema educativo con doce años de estudio, la tasa es del 46,3%. Si discriminamos por zona, en

---

<sup>25</sup> Véase Ley N° 4088/2010 «Establece la gratuidad de la educación inicial y de la educación media».

la urbana es 63% frente a la rural 27% (MEC-DGPE.SIEC 2004-2016, RUE 2017-2021).

Uno de los criterios más importantes que se considera para evaluar la calidad de un sistema educativo es el aprendizaje obtenido por los estudiantes. En este sentido, consideraré los resultados de aprendizaje de los alumnos del sistema educativo que fueron evaluados en su nivel de desempeño, según tres áreas académicas: matemática, lengua castellana y lengua guaraní. El criterio en orden ascendente para el nivel de desempeño fue: bajo, medio, esperado y destacado. Mientras que, los niveles de graduación evaluados fueron: tercero, sexto, noveno de la educación escolar básica y el tercero de la educación media.

El nivel de desempeño en el área de matemática de los estudiantes del tercer grado fue bajo 39%, medio 35%, esperado 21%, destacado 5%. En el sexto grado, 32% bajo, 44% medio, 20% esperado y 4% destacado. En el noveno grado, bajo 35%, medio 43%, esperado 19% y destacado 3%. En el tercer curso de la educación media, 37% bajo, 46% medio, 15% esperado y 2% destacado (MEC-SNEPE, 2018).

En el área de lengua castellana el nivel de desempeño de los estudiantes del tercer grado fue bajo 35%, medio 27%, esperado 23% y destacado 5%. En el sexto grado, 30% bajo, 37% medio, 28% esperado y 5% destacado. En el noveno grado, bajo 38%, medio 34%, esperado 23% y destacado 5%. En el tercer curso de la educación media, 37% bajo, 32% medio, 23% esperado y 8% destacado (MEC-SNEPE, 2018).

En el área de lengua guaraní<sup>26</sup> los estudiantes del tercer grado demostraron su nivel de desempeño, obteniendo los siguientes resultados bajo 31%, medio 40%, esperado 20% y destacado 9%. Los del sexto grado, 29% bajo, 48% medio, 22% esperado y 1% destacado. Los del noveno grado, bajo 39%, medio 38%, esperado 21% y destacado 2% (MEC-SNEPE, 2018).

Entre los distintos factores que se identifican para mejorar el aprendizaje de los estudiantes se encuentra la infraestructura mínima que debe poseer las instituciones educativas. Por ello, se afirma que «... *la disponibilidad de mobiliario básico (escritorios, mesas y sillas), electricidad, bibliotecas escolares, y paredes, techos y suelos de alta calidad en las escuelas puede tener impactos positivos en el aprendizaje*» (Wodon, 2015: pp. 4 - 5). Conscientes de que la infraestructura es un factor asociado que condiciona o posibilita el aprendizaje de los alumnos, el Ministerio de Educación y Cultura (sic) conforme con el Decreto N° 6589/99 y la Resolución MEC N° 3985/99 elaboró unos

<sup>26</sup> En el pensum curricular la lengua guaraní se desarrolla hasta el noveno grado de la educación escolar básica.

estándares mínimos exigiendo que las escuelas deben tener: a) una sala de dirección; b) una sala de secretaría; c) un espacio de 7,2 metros por 7,2 metros para aula por grado con la ventilación e iluminación adecuadas; d) sanitarios sexados; e) espacios para recreación y actividades físicas; f) agua potable; y, g) biblioteca (Wodon, 2015).

Un estudio diagnóstico sobre las instalaciones básicas con las que cuentan las escuelas públicas del país, arrojó el siguiente resultado:

*«el 92,5% tiene electricidad, el 61,6% tiene baños independientes, y 56,4% tiene saneamiento (que también incluye baños), pero respecto de todos los otros servicios, menos de la mitad de las escuelas está equipada con los mismos. En concreto, el 43,5% de las escuelas tiene una sala de dirección, el 43,6% tiene agua corriente, el 23,3% cuenta con computadores, el 13,8% dispone de una biblioteca, el 12,1% tiene una sala de secretaría, el 5,7% tiene una sala de profesores, y menos del 5% cuenta con una sala de taller, un salón multiuso, zona de recreo, y acceso a Internet»* (Wodon, 2015: p. 10).

La alfabetización de una población incide en el logro del desarrollo humano y económico de un país. La educación escolarizada está considerada como el derecho ciudadano fundante porque representa la puerta de entrada para conocer y ejercer otros derechos. Además porque sin escolarización la formación de recursos humanos para el trabajo es inviable. Sin embargo, en Paraguay aún existen miles de personas que no saben leer ni escribir. La tasa de analfabetismo<sup>27</sup> en nuestro país es del 6,2%, afectando en un mayor porcentaje a las mujeres representando para este sexo el 6,9% y a los hombres el 5,5%. De acuerdo con la zona, en la población urbana el porcentaje es del 3,8%, discriminando por sexo las mujeres 4,5% y los hombres 3,1%; mientras que, en la zona rural la tasa asciende a 10,4%, si consideramos el sexo las mujeres 10,8% y los hombres 8,2% (DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 – 2019. Promedio anual).

Entre los objetivos generales de la reforma educativa se propuso que *«Las escuelas, los colegios y otros centros de formación se constituirán en: espacios adecuados de convivencia donde los niños, jóvenes y adultos practiquen la conducta dialogal democrática»* (Informe de Avance del Consejo Asesor de la Reforma Educativa, 1992: p. 47). En este contexto, la nueva política pública educativa que se estaba diseñando priorizó la educación democrática como eje transversal o componente fundamental dentro de la política curricular para coadyuvar desde el proceso pedagógico en la construcción y consolidación de un sistema democrático.

<sup>27</sup> Para determinar el analfabetismo se considera la población de 15 años y más, teniendo en cuenta la variable sabe leer y escribir. El porcentaje de la tasa no incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

La evaluación sistémica de la educación democrática como componente fundamental del currículum de la reforma educativa, se llevó a cabo en el año 2009 cuando Paraguay participó del estudio internacional sobre educación cívica y ciudadana, cuyo objetivo fue indagar los conocimientos, competencias y actitudes ciudadanas de los alumnos, docentes y directores de instituciones educativas (ICCS, 2009).

Los resultados demuestran que el 96% de los estudiantes sienten un gran respeto por el país, 93% están orgullosos de lo que ha logrado el país y 93% están orgullosos de vivir en el país (ICCS, 2009).

Las opiniones de los estudiantes respecto de la igualdad de derechos y etnicidad en la opción totalmente de acuerdo y de acuerdo arrojó lo siguiente: 98% creen que todos los grupos étnicos deberían tener igual oportunidad de obtener una buena educación, 97% afirman que todos los grupos étnicos deberían tener igual oportunidad de obtener buenos trabajos, 93% sostienen que las escuelas deberían enseñar a los estudiantes a respetar a los miembros de todos los grupos étnicos, 93% consideran que los miembros de todos los grupos étnicos deberían tener los mismos derechos y responsabilidades (ICCS, 2009).

En relación con los gobiernos y su poder, los estudiantes en la opción totalmente de acuerdo y de acuerdo opinaron un 68% que las dictaduras se justifican cuando traen beneficios económicos, un 71% se identifican con la dictadura cuando traen orden y seguridad. El 38% cree que el Presidente de la República debería disolver el Congreso Nacional si no logra un acuerdo con este Poder del Estado y el 58% está de acuerdo en que la concentración del poder en una sola persona garantiza el orden (ICCS, 2009).

En referencia al orden jurídico, las opiniones de los estudiantes en situaciones en las que desobedecerían la ley en la opción totalmente de acuerdo y de acuerdo, el 63% cuando es la última alternativa que queda para alcanzar objetivos importantes, el 73% cuando es la única manera que uno tiene de ayudar a su familia, el 46% cuando se desconfía del organismo que hizo la ley, el 70% cuando es la única manera de luchar públicamente contra una ley injusta, el 63% cuando se hace sin mala intención, el 54% cuando no se conoce la ley, el 49% cuando se desconfía de la autoridad que aplica la ley (ICCS, 2009).

Consideraré los artículos de la Constitución Nacional referidos de manera explícita a la educación y compararé con algunos de los resultados estadísticos de la implementación de la reforma educativa.

Una primera cuestión que no es un dato menor es que, el documento de la reforma educativa que contiene los fundamentos filosóficos, la concep-

tualización del proceso, los principios y valores, la relación entre Estado y educación, los fundamentos científicos, los fundamentos de la pedagogía participativa, los fines de la educación paraguaya, el derecho a la educación, los objetivos generales, así como los objetivos inmediatos, fue entregado a Ángel Roberto Seifart, ministro de Educación y Culto (sic) en diciembre de 1991 y representa la teoría y la filosofía de la educación de la reforma educativa (Reforma Educativa – Compromiso de Todos, 1992) y la Constitución de la República del Paraguay se sanciona y promulga el 20 de junio de 1992. Por tanto, los artículos constitucionales establecidos para la educación no forman parte del diseño teórico y los fundamentos filosóficos de la reforma educativa.

La relación entre educación y Estado en nuestra Constitución Nacional deberá darse desde el modelo de Estado adoptado, que es el Estado Social de Derecho. Esto es, el Estado debe garantizar a través de políticas públicas efectivas la materialización del derecho a la educación de todos sus ciudadanos. Sin embargo, según datos oficiales, actualmente 457.000 niños, niñas y adolescentes están excluidos del sistema educativo (MEC-DGPE-RUE 2022 y proyección de la población censo 2012) y 338.500 personas de 15 años y más son analfabetas (DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 – 2019. Promedio anual).

Los ciudadanos convencionales constituyentes no solo quisieron garantizar el acceso al sistema educativo, si no el derecho al aprendizaje, en el sentido de garantizar a cada uno de los ciudadanos en igualdad de condiciones el acceso a los beneficios de la ciencia, la tecnología y la cultura humanística. Si consideramos el nivel de desempeño según las tres áreas académicas evaluadas a través del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo del último año, para demostrar el aprendizaje obtenido por los estudiantes en matemática, lengua castellana y lengua guaraní, en los tres últimos grados de la educación escolar básica (tercer, sexto y noveno) y el último curso de la educación media (tercer), encontramos que de cada 10 estudiantes evaluados entre 7 y 8 se encuentran por debajo del mínimo esperado (MEC-SNEPE, 2018). Si consideramos evaluaciones internacionales administradas a los alumnos matriculados en el sistema educativo de 15 años y más, no lograron el conocimiento mínimo requerido el 92% en matemática, el 76% en ciencias y el 68% en lectura (PISA, 2018). Por otro lado, el 52% de los estudiantes del tercer grado no lograron leer textos adecuados a su edad y los de sexto grado, 8 de cada 10 no lograron el nivel mínimo esperado en lectura, mientras que, el 61% de los alumnos del tercer grado alcanzaron el nivel I en matemática, que es el mínimo, en tanto que, 9 de cada 10 estudiantes del sexto grado no supieron resol-

ver problemas matemáticos básicos para su edad (ERCE, 2019). Dicho en otros términos, los resultados de estas evaluaciones, evidencian que los alumnos no han aprendido lo que la política curricular estableció como competencias que deberían haber adquirido, al culminar los ciclos de la educación escolar básica y la media.

En relación con la responsabilidad del Estado, la Constitución Nacional preceptúa la obligatoriedad y gratuidad de la educación escolar básica en las escuelas públicas que abarca nueve años de escolaridad<sup>28</sup> y se extendió a trece con una disposición legal.<sup>29</sup> Sin embargo, cabría interrogarnos, cuál es el alcance de la gratuidad teniendo en cuenta que, los datos estadísticos que citamos en párrafos anteriores demuestran que miles de niños, niñas y adolescentes, por distintas razones, están excluidos del sistema educativo y del total de la población escolar, el 25% no asisten a la escuela por dificultades económicas (DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares, 2019).

Para nuestra carta magna, la condición económica no debe representar una limitación u obstáculo para la formación intelectual, científica, técnica o artística, por eso previó la constitución de fondos para becas u otros tipos de ayudas<sup>30</sup> que deben ser reglamentados por ley, sobre todo, para aquellas personas que se encuentran en situación económica vulnerable.

En relación con el financiamiento de la educación, la Ley Fundamental de la República estableció un mínimo que debe contemplar el Presupuesto General de la Nación, que no debe ser inferior al veinte por ciento de lo asignado a la Administración Central, excluyendo préstamos y donaciones<sup>31</sup>. Sin embargo, no se cumplió con este precepto constitucional durante cinco años (Molinier, 2016) de los veintiocho años de implementación de la reforma educativa.

Si tenemos en cuenta los principios democráticos como uno de los fines que preceptúa nuestra Constitución de la República para el sistema educativo y comparamos con los conocimientos, actitudes y competencias de estudiantes, que formaron parte de una evaluación sobre educación cívica y ciudadana, encontramos que 7 de cada 10 encuestados justifica la dictadura si logra orden, seguridad y beneficio económico. Y 6 de cada 10 está de acuerdo con la concentración del poder en una persona, siempre y cuando, garantice orden en la sociedad. En tanto que, 4 de cada 10 está de acuerdo con que el Presidente de la República disuelva el Congreso Nacional.

---

28 Véase artículo 32 de la Ley 1264 «General de Educación».

29 Véase Ley 4088 / 2010 «Que establece la gratuidad de la educación inicial y de la educación media».

30 Véase artículo 80 de la Constitución Nacional.

31 Véase artículo 85 de la Constitución Nacional.



Otros fines que debe lograr como competencia el sistema educativo preceptuado en nuestro pacto social y político, que es la Constitución Nacional son el desarrollo pleno de la personalidad humana, la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, el respeto a los derechos humanos, la formación intelectual, moral y cívica y la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. Estos fines solo se lograrán respetando el modelo del Estado Social de Derecho adoptado por la Constitución Nacional y este modelo de Estado, no podrá consolidarse, si los estudiantes no respetan la institucionalidad jurídica, es decir, según un estudio 7 de cada 10 de los alumnos encuestados desobedecerían la ley (ICCS, 2009).

### **A modo de conclusión**

Uno de los rasgos distintivos de la transición a la democracia en el Paraguay fue la necesidad de reformar su sistema educativo. Este fue utilizado por el régimen dictatorial como un instrumento de control ideológico y de pensamiento durante treinta y cinco años. Por ello, siendo prioridad como parte de la reforma del Estado, en 1990 se conforma el Consejo Asesor de la Reforma Educativa con la responsabilidad de formular una reforma integral del sistema educativo. Este grupo asesor elaboró la teoría y filosofía de la educación de la reforma educativa que contiene los fundamentos filosóficos, la conceptualización del proceso, los principios y valores, la relación entre Estado y educación, los fundamentos científicos, los fundamentos de la pedagogía participativa, los fines de la educación paraguaya, el derecho a la educación, los objetivos generales, así como los objetivos inmediatos y fue aprobado en el mes de diciembre de 1991, seis meses antes de la sanción y promulgación de la Constitución Nacional que data del 20 de junio de 1992.

La teoría y la filosofía de la educación de la reforma educativa no han sido revisadas ni ajustadas a los preceptos constitucionales, por tanto, no están acordes con la Constitución Nacional. Por eso, ninguno de los quince fines establecidos para la educación en la Constitución Nacional ha considerado la teoría y la filosofía de la educación que fue el marco orientador de la implementación de la reforma educativa.

No es un dato menor los fines que se establecen para un sistema educativo. Las finalidades educativas se conciben como una intención de carácter metafísico-filosófico, es decir, se determinan presupuestos y categorías conceptuales desde la concepción del *weltanschauung* que significa visión o comprensión del mundo, es decir valores concretos desde donde se plantean un modelo de mundo, de hombre y de sociedad.

Al someter a evaluación, desde los preceptos de la Constitución Nacional referidos a la educación, los resultados de la implementación de la reforma educativa identificamos que siendo la educación un derecho constitucional, el Estado incumple su deber, al no generar políticas públicas efectivas para que 457.000 niños, niñas y adolescentes no estén excluidos del sistema educativo. Si el Estado no garantiza el pleno ejercicio del derecho a la educación de sus ciudadanos, ¿quién los amparará?

Por otro lado, el aprendizaje es un derecho constitucional, sin embargo, los resultados de las evaluaciones nacionales en la educación fundamental han demostrado que de cada 10 estudiantes evaluados entre 7 y 8 se encuentran por debajo del mínimo esperado (MEC-SNEPE, 2018), y en el caso de las evaluaciones internacionales, los alumnos de 15 años y más, no lograron el conocimiento mínimo requerido el 92% en matemática, el 76% en ciencias y el 68% en lectura (PISA, 2018), en tanto que, en las evaluaciones regionales el 52% de los estudiantes del tercer grado no lograron leer textos adecuados a su edad y los de sexto grado, 8 de cada 10 no lograron el nivel mínimo esperado en lectura, mientras que, el 61% de los alumnos del tercer grado alcanzaron el nivel I en matemática, que es el mínimo de lo que debe aprender, en tanto que, 9 de cada 10 estudiantes del sexto grado no supieron resolver problemas matemáticos básicos para su edad (ERCE, 2019). ¿Se puede considerar una violación del derecho constitucional de aprender, la situación de los alumnos que no aprendieron las capacidades y competencias que debían lograr, según grados y ciclos del sistema educativo nacional?, ¿a quién debe reclamar el ciudadano que no aprendió?

Si los resultados de la implementación de la reforma educativa que hemos analizado, consideramos como indicadores para evaluar el cumplimiento de los preceptos constitucionales vinculados con el derecho a la educación y los fines educativos, encontramos que el Estado no es garante del derecho a la educación, del derecho al aprendizaje ni del cumplimiento de los fines educativos. La reforma Educativa tiene argumentos teóricos y fundamentaciones filosóficas distintas que no contemplan los preceptos de la Constitución Nacional referidos a la educación.

No se puede seguir sosteniendo que el derecho a la educación y el derecho al aprendizaje contemplados en nuestra Ley Fundamental de la República, después de más de treinta años de vigencia, siga siendo un derecho en perspectiva.

## Referencias bibliográficas

Betancur, N. (2008). Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay – Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.

Brítez, E. (1998). Balance de la transición democrática en Paraguay en Carrizosa, A. (Director). Transición en Paraguay – Cultura política y valores democráticos. CIRD – USAID. Asunción.

Constitución de la República del Paraguay. Convención Nacional Constituyente 1991 – 1992. Constitución firmada. 20 de junio de 1992. Asunción.

Delors, J. (1996). La educación encierra un tesoro – Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI. Santillana. Madrid.

Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE, 2019). Reporte Nacional de Resultados, Paraguay. Laboratorio de Evaluación de la calidad de la Educación. UNESCO.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 – 2019. Promedio anual.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo. Encuesta Permanente de Hogares. 2019.

Ferrater Mora, J. (1994). Diccionario de Filosofía. Q – Z. Ariel. Barcelona.

Giménez, F. (2003). Filosofía de la Educación. MEC-AECI. Asunción.

Giménez, F. – Ríos; V. (2015). El discurso sobre la democracia – Una aproximación epistemológica al caso paraguayo. FCTA - UNP. Asunción.

House, E.R. (2000). Evaluación, ética y poder. Morata. Madrid

Informe Nacional de Resultados - Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo, 2018. Ministerio de Educación y Ciencias.

Kennedy, B. (1998). Prólogo en Carrizosa, A. (Director). Transición en Paraguay – Cultura política y valores democráticos. CIRD – USAID. Asunción.

Mendonca, D. (2000). Estado social de derecho – Análisis y desarrollo de una fórmula constitucional. CIDSEP. Asunción.

Miranda, G. (2007). Interpretación hermenéutica crítica de un caso de normatividad educativa. La constitución española de 1978 y la ruptura del pacto constitucional educativo. En revista de ciencias sociales de la Universidad de Costa Rica, pp. 15 – 35. Nros. 113 – 114.

Martini, C. (1998). Relaciones cívico militares en la transición en Carrizosa, A. (Director). Transición en Paraguay – Cultura política y valores democráticos. CIRD – USAID. Asunción.

Molinier, L. (2016). El derecho a la educación y el gasto público en Paraguay. SERPAJ. Asunción.

Ministerio de Educación y Ciencias – Dirección General de Planificación Educativa – Registro Único del Estudiante. Corte de base de datos 30 de junio de 2021.

Ministerio de Educación y Ciencias – Dirección General de Planificación Educativa – Sistema Integrado para la Gestión del Ministerio de Educación y Ciencias. Cuadro del Personal, abril de 2021).

Ministerio de Educación y Ciencias – Dirección General de Planificación Educativa – Sistema de Información de Estadística Continua – 2012 – 2017. Registro Único del Estudiante 2017 – 2021. Secretaría Técnica de Planificación – Dirección General de Planificación Educativa . Paraguay.

Ministerio de Educación y Ciencias – Dirección General de Planificación Educativa – Registro Único del Estudiante 2022 y proyección de la población. Censo 2012.

Ministerio de Educación y Ciencias – Dirección General de Planificación Educativa – Sistem de Información de Estadística Continua 2004 – 2016 – Registro Único del Estudiante 2017 – 2021.

Observatorio Educativo Ciudadano (2020a). Tasa bruta de escolarización de la educación escolar básica del primer y segundo ciclo. 2020. Disponible en: <https://observatorio.org.py/planes/2/meta/52/346899/1>

Observatorio Educativo Ciudadano (2020b). Tasa neta de escolarización del tercer ciclo de la educación escolar básica. Disponible en: <https://www.observatorio.org.py/indicadores/indicador/7>

Observatorio Educativo Ciudadano (2020c). Tasa neta de escolarización de la educación media. Disponible en. <https://observatorio.org.py/indicadores/indicador/8>

Paraguay. Ministerio de Educación y Culto. Dirección de Planeamiento Educativo. Mapa Educativo Nacional: visión general. Año 1995 – Asunción.

Pérez, A.I. (1998). La cultura escolar en la sociedad neoliberal. Morata. Madrid.

Perona, A. (1993). Entre el liberalismo y la socialdemocracia – Popper y la sociedad abierta . Anthropos. Barcelona.

Proyección de la población total. Periodo 2000 – 2025. Base Censo 2012.

Progama para la Evaluación Internacional de los Estudiantes para el Desarrollo Paraguay – Reporte Nacional, 2018. Ministerio de Educación y Ciencias.

República del Paraguay. Ley N° 4088 / 2010 «Que establece la gratuidad de la educación inicial y la educación media».

República del Paraguay. Presidencia de la República. Decreto N° 6589/1999

República del Paraguay. Presidencia de la República. Decreto N° 7815/ 1990

Resolución del Ministerio de Educación y Cultura N° 3985/99. República del Paraguay

Tedesco, J.C. (2007). Ley y pacto educativo: un análisis del caso argentino. Revista de Educación 344. Setiembre – diciembre, pp. 101 – 115.

Reforma Educativa – Compromiso de Todos (1992). Informe de Avance del Consejo Asesor de la Reforma Educativa. En Alianza. Asunción.

Rivarola, M.M. (2018). Educación de adultos en Paraguay en Análisis del sistema educativo en el Paraguay – Sugerencias de política y estrategia para su reforma. Fernando Reimers (Coordinador del Proyecto). CEPES. Asunción.

República de Paraguay. Ley N° 130/1992 «Que convoca al Congreso Nacional de Educación para analizar e identificar los problemas de la educación de la Nación y proponer las soluciones adecuadas a la realidad socioeconómica, política, cultural y ambiental del país».

República del Paraguay. Ley N° 258 / 1993 «Que declara al año 1994, año de la Reforma Educativa».

Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas (SREDE-CC). (2010). Informe Nacional de Resultados – Paraguay. Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana ICCS 2009. BID. Bogotá.

Woodon, Q. (2015). Infraestructura escolar en Paraguay: necesidades, recursos y costos. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Washington.