
María Magdalena Aguilar Morínigo

¿Son efectivas las escuelas paraguayas

del sector oficial?

¿Son efectivas las escuelas paraguayas del sector oficial?

María Magdalena Aguilar Morínigo*

Es necesario que todas las instituciones educativas del país sean efectivas, en especial las del sector oficial adonde acude la mayoría de los niños y jóvenes. Solo así se podrá avanzar hacia un país desarrollado, que ofrezca mejores condiciones de vida a su población. Para



ello, es primordial que la política educativa esté integrada a una política de desarrollo económico y social, y que el Estado ingrese verdaderamente a un proceso de modernización para la reingeniería de sus recursos humanos y la racionalización de sus recursos financieros, que permitan dar sostenibilidad a la implementación de programas que reduzcan las desigualdades sociales.

Presentación

En la década de los '90, Paraguay da apertura a la era democrática con la Reforma Educativa como uno de sus fundamentos, cuyo propósito es institucionalizar la democracia y formar una nueva ciudadanía.

La implementación de la Reforma Educativa, en 1994, ha permitido un importante avance en la ampliación de la cobertura, en todos los niveles educativos, especialmente en el preescolar y la educación básica. Por el contrario, si bien la Reforma apunta a la calidad y a la equidad, éstas aún son deudas pendientes.

En cuanto a la calidad, medida por los niveles de logro (o rendimiento), los resultados muestran que en el país el nivel de rendimiento de los alumnos en las asignaturas Matemática y Comunicación oscila alrededor del 50%, siendo 70% el mínimo exigido para la promoción.

Respecto a la equidad, los indicadores educativos señalan que todavía existen asimetrías entre sexos, sectores y áreas de residencia.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, durante la última década, la pobreza ha alcanzado a alrededor del 50% de la población paraguaya. Como consecuencia se han agudizado los problemas de desnutrición y enfermedades prevenibles, que afectan especialmente a los niños, problemas que, a su vez, inciden en la capacidad de aprendizaje.

En este documento se analizará la efectividad de las escuelas del sector oficial del país, en un

* Psicóloga, posgraduada en Población y Desarrollo Sustentable y en Planificación y Formulación de Políticas Educativas. Docente de la Universidad Columbia del Paraguay. malemorinigo@hotmail.com

contexto de pobreza. Para ello se revisarán bibliografías y experiencias, en particular el Programa Escuela Viva Hekokatúva.

En la primera parte se expondrá el marco teórico con el que se sustentará el nuevo rol de las escuelas y se darán algunos conceptos vinculados a las escuelas efectivas.

En la segunda parte se presentarán algunos indicadores demográficos, socioeconómicos y educativos que darán fundamento y explicarán el contexto en el que actualmente se implementa la Reforma Educativa, y cómo ésta se propone responder a las necesidades de la población.

Finalmente, se aportarán algunas conclusiones basadas en el análisis de lo expuesto en las primeras partes.

La educación en el siglo veintiuno

En el siglo veintiuno, el conocimiento, la información y la inteligencia de las personas son fundamentales para el proceso productivo de la sociedad.

En la sociedad tradicional, la escuela cumplía el papel de integrador social, es decir, brindaba informaciones, conocimientos, valores y actitudes que ayudaban a las personas a desempeñar roles relativamente estables y ordenados jerárquicamente, como también contribuía a su movilidad dentro de las clases sociales.

En la sociedad moderna actual, las empresas adquieren formas flexibles de organización y la producción está basada en el uso intensivo de los conocimientos (Tedesco, 2000). De allí que es necesario educarse a lo largo de toda la vida para poder adaptarse a los requerimientos cambiantes del desempeño social y productivo. Es decir, se precisa una movilidad muy intensa desde el punto de vista cognitivo y personal para mantenerse en la misma posición social (Tedesco, 2002).

En ese contexto, se redefine la relación educación-mercado de trabajo en la que se exige a la primera formar no solo trabajadores, sino tam-

bién ciudadanos con diversas capacidades, entre ellas la comprensión de los fundamentos de las ciencias y de las nuevas tecnologías, el pensamiento crítico, el trabajo en equipo, el sentido de responsabilidad y la disciplina personal, el sentido de la decisión y el compromiso, etc.

La crisis productiva, política y familiar lleva a la escuela a replantearse el rol que desempeña en la sociedad.

Las nuevas demandas a la educación exigen que ella incorpore la tarea de formación de la personalidad, que sumen el desempeño productivo y el ciudadano. La educación debe facilitar tanto el desarrollo cognitivo como el de la personalidad. Éste supone también enseñar a asumir la elección de las identidades de género, de religión y de cultura. En este sentido, la formación de la personalidad consiste en fijar los marcos de referencia que permitirán a cada uno elegir y construir su o sus múltiples identidades (Tedesco, 2000).

Para responder a estas exigencias la escuela debe definir el currículum, los criterios de evaluación y el perfil de docentes que actuarán en este nuevo entorno.

La gestión institucional

Los niveles de rendimiento en el aprendizaje no dependen del carácter estatal o privado de las instituciones educativas, sino de su dinámica institucional. Los mejores rendimientos están asociados a la implementación de un proyecto educativo institucional, definido por la conciencia de determinados objetivos, por la existencia de ciertas tradiciones y metodologías de trabajo compartidas, por el espíritu de equipo y la responsabilidad ante los resultados, es decir, por la identidad institucional (Tedesco, 2000).

Para que las instituciones educativas puedan contribuir a la calidad y a la equidad educativa, la autonomía institucional se presenta como una de las alternativas para lograr esos objetivos, como también la conformación de redes institucionales articuladas por las necesidades comunes expuestas en los respectivos proyectos.

Algunos de los desafíos que actualmente enfrentan las instituciones educativas son cómo promover el deseo de saber frente a la sobreinformación circulante en la sociedad, y cómo formar los marcos de referencia para procesar la información disponible.

En ese sentido, los métodos de enseñanza deberán adecuarse a los ritmos y diferencias personales en el desarrollo de las capacidades cognitivas de los alumnos.

¿Qué son las escuelas efectivas?

Una de las definiciones halladas establece que las escuelas efectivas son aquellas que intentan compensar educacionalmente las desigualdades de origen socio-familiar de los alumnos y de producir buenos resultados. Dichas escuelas reúnen las siguientes características:

1. la gestión está centrada en lo pedagógico. El aprendizaje es lo primero y a ello apunta la gestión del plantel directivo y docente de las escuelas.
2. el plantel directivo y docente reconoce que los resultados en parte dependen de él.
3. la enseñanza es cercana y a partir de la vida cotidiana de los alumnos, ritmo y estructura (anticipación a la situación de aprendizaje, uso del tiempo); se da prioridad a la comprensión lectora, a la expresión oral y al razonamiento lógico; se estimula la capacidad de exploración y creatividad de los estudiantes; se atiende a la diversidad de situaciones estableciendo estrategias y metodologías supervisadas, retroalimentadas y reforzadas.
4. las escuelas creen y crean expectativas alrededor del aprendizaje; el plantel directivo y docente motiva a los padres y alumnos en torno al aprendizaje.
5. existe un capital simbólico basado en el compromiso y la identidad institucional, para ello se apunta a crear un clima de confianza a través de la comunicación.

6. se establece una estrecha relación con las familias, en la que los padres tienen una activa participación en la formación de sus hijos, y son alentados a culminar sus estudios en caso de que no lo hayan hecho.

7. se apunta al logro del aumento del capital social, cultural y económico.

Según los resultados de un estudio realizado por José Brunner y Gregory Elacqua, los factores que explican los resultados escolares, medidos por el logro de aprendizaje de sus alumnos, son el entorno familiar, la calidad de la comunidad donde residen y la efectividad de la escuela (Brunner, Elacqua: s/f, pp. 1/8).

Las variables de entorno familiar y social que inciden en los logros de aprendizaje son: la ocupación, ingreso y nivel educacional de los padres; infraestructura física del hogar y grado de hacinamiento; recursos del hogar (libros, diccionarios, escritorio, computadora); organización familiar y clima afectivo del hogar; alimentación y salud durante los primeros años de vida del niño; prácticas de socialización temprana; desarrollo lingüístico y tipo de conversaciones en el hogar; rutinas diarias, desarrollo de actitudes y motivación; acceso a, y calidad de, la enseñanza preescolar; elección de escuela; armonía entre códigos culturales de la familia y la escuela; estrategias de aprendizaje y conocimiento previo adquirido; involucramiento familiar en las tareas escolares; uso del tiempo en el hogar y durante las vacaciones.

Las variables de la comunidad que inciden en el rendimiento escolar son: pobreza; desempleo; crimen; presencia de pandillas y drogas; calidad de las viviendas; participación en organizaciones (iglesia, junta de vecinos, centro de madres); participación en actividades voluntarias; involucramiento en asuntos públicos; participación en organizaciones de la escuela (centro de padres); confianza en la gente y en la escuela.

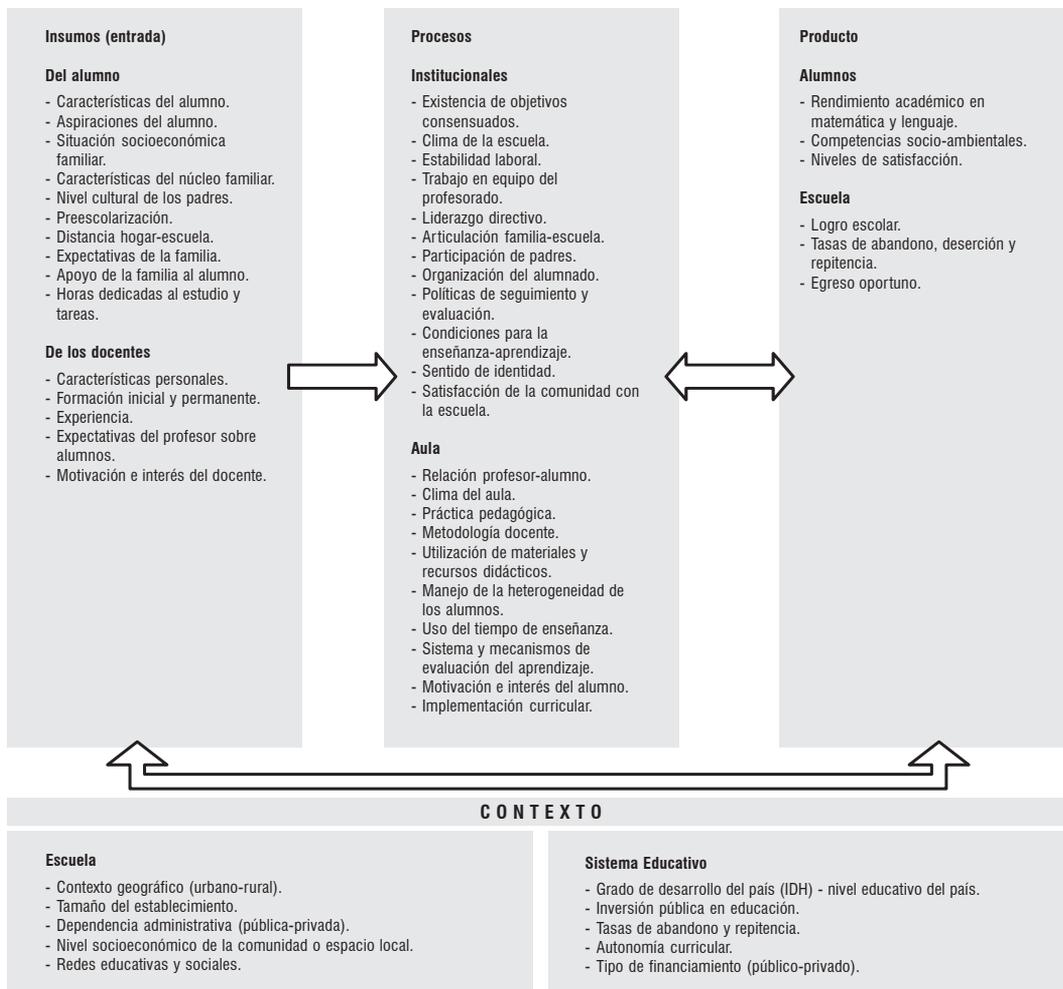
Los insumos utilizados en la escuela y que están positivamente asociados al rendimiento de los alumnos son: conocimiento del profesor so-

bre los contenidos; biblioteca escolar; tiempo dedicado a la enseñanza; tamaño del colegio; alimentación del niño; frecuencia de tareas en el hogar; calidad de la infraestructura escolar; monitoreo frecuente del alumno; disponibilidad de textos; tiempo de preparación de la clase;

capacitación docente en servicio; docente con educación superior; experiencia del docente; gasto por alumno; años de escolarización del profesor; laboratorio de ciencia en la escuela; nivel salarial del profesor y tamaño del curso.

Modelo de eficacia escolar

Los principales factores asociados a la eficacia escolar son:



Fuente: Román, Marcela (2004).

Contexto socioeconómico y demográfico del país

Para analizar la efectividad de las escuelas del sector oficial, en esta parte del documento se dará a conocer el contexto en el que actualmente se implementa la Reforma Educativa en el país, como también algunos indicadores de la educación (cobertura, calidad y equidad), útiles para mostrar las diferencias por sector, zona y sexo que se dan al interior del Sistema Educativo Nacional (SEN).

Contexto demográfico

Según datos del Censo Nacional de Población y Viviendas 2002, la población paraguaya es de 5.163.198 habitantes. De ésta, aproximadamente el 40% es menor de 15 años.

La tasa de crecimiento de la población es de 2,2% anual, siendo el ritmo más acelerado en el área urbana, donde alcanza el 3,4%. Aunque el crecimiento de la población urbana se ha desacelerado respecto al decenio 1982-1992 es, sin embargo, mayor que el del área rural, donde la población crece a un ritmo de 0,8% anual.

El 57% de la población total del país vive en el área urbana, mientras alrededor del 50% está concentrada en Asunción y los departamentos Central, Alto Paraná e Itapúa que, en su conjunto, representan el 8% del territorio nacional.

La distribución de la población por sexo es equitativa, pues hombres y mujeres representan el 50%, respectivamente.

El idioma usualmente hablado en la mayoría de los hogares es el guaraní (59%), seguido del castellano (36%).

El promedio de años de estudio de la población de 15 años y más es de 7 años, es decir, el 7º grado de la Educación Escolar Básica (EEB). Los promedios de años de estudio por sexo son similares al promedio nacional. Sin embargo, la mayor asimetría se da por área de residencia: 8,4, en la urbana, y 5,3, en la rural.

La tasa de analfabetismo para la población de 15 años y más es de 7,1%; desagregada por sexo

es de 6,1% para los hombres y 8,1% para las mujeres. En el área rural es 10,3% y en la urbana, 4,9%.

Contexto socioeconómico

Según la Encuesta Permanente de Hogares 2001/02, alrededor del 50% de la población vive en condiciones de pobreza y de ella, a su vez, el 25% es pobre extrema (ni siquiera tiene para comprar alimentos). Esta situación es más grave aún en el área rural, donde la pobreza alcanza al 52% de la población.

Desde 1995, el país afronta una situación de crisis económica, que ha contribuido a la actual condición de pobreza existente, y al desempleo del 13% de la fuerza de trabajo.

Sin duda, la pobreza afecta las condiciones de salud de la población. En este sentido se destaca, por ejemplo, que en 2001, alrededor del 8% de los niños pobres menores de 5 años estaba desnutrido.

Indicadores educativos

Crecimiento de la matrícula

Según datos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la matrícula de los niveles de Educación Inicial (EI) y Educación Escolar Básica (EEB) registró en el país un importante crecimiento, durante el período 1990-2001. El nivel Inicial creció 306%; la EEB (3º ciclo), 178%, y la EEB (1º y 2º ciclo) creció solamente un 38%; esto, debido a que desde inicios de la década estos ciclos ya contaban con una cobertura superior al 100%.

En la desagregación de la matrícula por sector, desde 1990 la mayoría de los niños está matriculado en el sector oficial, aumentando más aún en 2001, especialmente en los niveles inicial y escolar básico (3º ciclo), 531% y 187%, respectivamente.

Un análisis comparativo de la desagregación de la matrícula por áreas de residencia permite notar que las matrículas en la Educación Inicial y Escolar Básica (3º ciclo) de la zona rural cre-

cieron 1013% y 578%, respectivamente, lo que contribuyó a reducir notablemente la brecha existente entre las zonas urbana y rural.

En cuanto a la desagregación por sexo, ésta no revela diferencias significativas, lo cual evidencia que no existe desigualdad de género para el acceso y permanencia de las niñas en el sistema educativo.

Eficiencia del Sistema Educativo Nacional (SEN)

En 2000, la tasa de promoción en los distintos grados de la EEB y la Educación Media son variables, superando siempre el 70%, pero sin alcanzar el 100% en ningún grado ni curso. La tasa de repitencia es más elevada en el 1º y 2º grados de la EEB, 14% y 11%, respectivamente, en tanto la tasa de abandono es mayor en el 7º grado de la EEB y en el 3º curso de la Media, 10% y 28%, respectivamente.

La retención escolar de la cohorte 1993/2001, año previo a la implementación de la Reforma Educativa, muestra que de cada 100 alumnos inscriptos en el 1º grado en 1993, 44 de ellos llegan al 9º grado (3º curso) en 2001.

Sin embargo, en el mismo período, las inequidades se observan entre las zonas urbana y rural. Esto significa que de cada 100 alumnos inscriptos en el 1º grado, en el área urbana, 80 llegan al 9º grado, mientras en la rural solo 23 lo hacen. En el análisis por sector puede verse que de cada 100 alumnos inscriptos en el 1º grado en 1993, 41 llegan al 9º grado en 2001, en el sector oficial, en tanto en el privado lo hacen 68 alumnos.

Por sexo, las diferencias aumentan levemente a favor de las mujeres: de cada 100 alumnas inscriptas en el 1º grado, 46 llegan al 9º grado, a diferencia de los hombres, que solo 43 lo hacen.

En cuanto al rendimiento escolar en la cohorte 1993/01, de cada 100 alumnos inscriptos en el primer grado en 1993, 30 egresan del 9º grado en 2001.

También las inequidades son significativas por zona y sector. Por zona, el 49% de los alumnos

del área urbana y el 16% del área rural egresan del 9º grado en 2001.

Por sector, en 2001 el 27% de alumnos del sector oficial y el 49% del privado egresan del 9º grado.

Por sexo, las diferencias también se dan a favor de las mujeres, ya que en 2001 el 33% de ellas egresa del 9º grado, frente al 27% de ellos.

Para producir un egresado en la cohorte educativa 1994-2002, el SEN requiere, en promedio, 19 años.

Los años promedio que utiliza el sistema para producir un graduado tiene su impacto en la relación insumo-producto, que mide la cantidad de recursos gastados para lograr un egresado. El índice de desgranamiento, para la misma cohorte, es de 2,1%, es decir, los egresados cuestan al sistema el doble de su costo ideal. La proporción de desgranamiento, que es la cantidad de años-alumno desperdiciados, debido al abandono es de 86%, en tanto el 14% corresponde a la repitencia.

La tasa de eficiencia bruta o tasa bruta de graduación, que considera a todos los graduados de la cohorte incluyendo a los que lo hicieron con posterioridad, es de 51%.

La tasa de eficiencia neta o tasa neta de graduación es 27%. Es decir, de cada 100 alumnos, 27 se graduaron en el 9º grado en 2002, sin haber repetido ni un solo grado.

La calidad educativa

Como parte del proceso de consolidación de la Reforma Educativa, ésta se propone garantizar la calidad y la equidad de la educación. Para ello, el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) busca identificar a las instituciones mejor dotadas del sistema para fortalecerlas, y a las menos favorecidas para implementar políticas compensatorias y acciones focalizadas que contribuyan a producir cambios significativos, pertinentes y sostenibles.

El propósito de mejorar la calidad educativa es lograr que los niños y los jóvenes que están dentro del sistema aprendan más y que el aprendizaje de valores, conocimientos y habilidades les permita tener una vida más significativa y digna como personas.

El nivel de rendimiento mínimo para la promoción de un grado a otro es de 70%. El promedio nacional, así como el de ninguno de los departamentos, no alcanza ese promedio en las asignaturas Comunicación y Matemática, en el 3º y 6º grados y en el 3º curso, en los diferentes años de medición en que se han aplicado y publicado los resultados de las pruebas (1997 al 2001). En el 3º grado el promedio oscila en alrededor del 60% en Comunicación, y del 56% en Matemática. En el 6º, los promedios varían entre 54% y 46%, respectivamente, y en el 3º curso, entre 47% y 45%.

¿Son efectivas las escuelas paraguayas del sector oficial?

A juzgar por los indicadores educativos expuestos más arriba, la respuesta a esa interrogante, aparentemente, es obvia y muy sencilla: no. Sin embargo, la realidad es mucho más compleja de analizar y comprender de lo que los indicadores nos muestran.

En ese sentido, es importante interrelacionar los indicadores del contexto socioeconómico y demográfico con los educativos para aproximarnos a la realidad educativa y entender cómo la educación intenta responder a las necesidades del país que, a su vez, está inserto en un escenario más amplio a nivel regional, el MERCOSUR, además de ser influido por el fenómeno llamado globalización. Esto, sin olvidar que es signatario de numerosos acuerdos internacionales como, por ejemplo, Dakar, El Cairo, Copenhague, Tokio, Nueva York, cuyos planes de acción tienen componentes de educación que deben ser incorporados a la política educativa.

Desde inicios de la década de los '90, la educación se constituye en uno de los ejes para alcanzar el desarrollo económico y social del país. Para ese fin, los sucesivos gobiernos de la era

democrática han realizado sostenidos esfuerzos que se traducen en el aumento del presupuesto para el sector educativo. No obstante, debe recordarse que alrededor del 97% de éste se halla destinado al pago de gastos corrientes (sueldos), quedando poco margen para la inversión. En cuanto al Ministerio de Educación y Cultura, como órgano rector de la educación paraguaya, ha implementado la Reforma Educativa en todos los niveles y modalidades. Asimismo ha iniciado, simultáneamente, la ejecución de programas y proyectos que apuntan al aumento de la cobertura y al mejoramiento de la calidad y la equidad educativa.

Los programas orientados a la equidad educativa consisten en la provisión de becas, de boleto estudiantil (pago de medio pasaje en el transporte público urbano, suburbano, interurbano y rural), complemento nutricional (almuerzos o meriendas escolares) y distribución de útiles escolares.

Los programas para mejorar la calidad educativa tienen énfasis en las propuestas metodológicas, el fortalecimiento de la convivencia democrática y el crecimiento de la competitividad de la fuerza de trabajo. Los componentes que caracterizan a esos programas son la adecuación curricular, la participación de la comunidad, la administración orientada a crear condiciones para el desarrollo y la capacitación docente, con los cuales se pretende responder a las necesidades de disminuir la deserción escolar, la repitencia, la baja calidad y la rigidez curricular.

Desde mediados de la década de los '90, la crisis económica afecta a alrededor del 50% de la población, que vive en condiciones de pobreza. Aunque no se tiene evidencias de resultados de investigaciones, es posible suponer que ésta última, a su vez, podría estar incidiendo en otros fenómenos observados en la sociedad, como el aumento de la inseguridad ciudadana, la adicción y los suicidios, principalmente en la población adolescente y joven adulta, especialmente afectada por el desempleo y la imposibilidad de concluir o continuar sus estudios superiores.

Además, la pobreza también incide en que muchos niños asistan a las instituciones educa-

tivas enfermos o malnutridos, o, en el mejor de los casos, sin los útiles y textos necesarios para las clases.

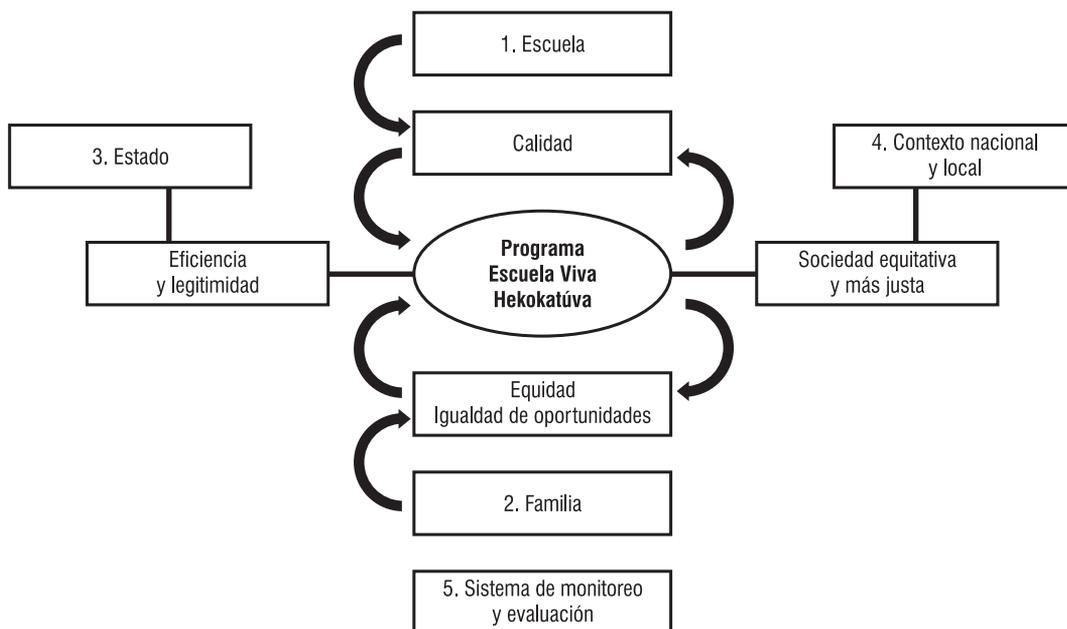
También es importante señalar que, a nivel nacional, no se visualiza claramente una política económica o de desarrollo, que permita al sector educativo orientar su política para dar respuestas adecuadas y oportunas a la formación de mano de obra requerida para el desarrollo económico y social, y la inserción competitiva del país en el mercado regional o mundial.

Programa “Fortalecimiento de la Reforma Educativa en la Educación Escolar Básica. Escuela Viva Hekokatúva”

En lo que respecta a la Reforma Educativa, ésta se implementa desde 1994 priorizando la equidad y la calidad educativa. Sin embargo, como resultado de la persistencia de las dificultades relacionadas con la práctica y la formación de los docentes, la ausencia de criterios evaluativos institucionales, los altos índices de repitencia y deserción de las escuelas más carenciadas,

acompañados de bajos niveles de aprendizaje, surge el programa “Fortalecimiento de la Reforma Educativa en la Educación Escolar Básica. Escuela Viva Hekokatúva”. Su objetivo es atender a quienes tienen más riesgos de terminar la educación primaria sin haber logrado las competencias básicas que les permitan participar en la vida social, política y económica, concentrando los recursos humanos y materiales en acciones definidas y factibles para el logro de mejores resultados, a menor costo.

El modelo de este programa, implementado en el período 2001-2006, tiene como ejes: 1) la escuela, como espacio social donde se articulan los programas educativos con las necesidades de las familias y del contexto nacional y local; 2) la familia, con sus expectativas y necesidades; 3) el Estado, como iniciador del programa para mejorar la eficiencia y legitimidad de sus políticas educativas; 4) el contexto nacional y local como factor de cambios que afectan al sistema educativo; y 5) el sistema de monitoreo y evaluación propio del programa, para visualizar los procesos realizados y contar con indicadores relacionados con la construcción del capital social (MEC, 2004).



Sus fundamentos son el fortalecimiento pedagógico y organizacional de las escuelas comprendidas dentro del programa, la atención a la equidad interna del sistema ya que la población beneficiaria son niños y niñas de escuelas con mayores índices de repitencia y abandono y bajos niveles de logro. Del mismo modo, la capacitación en servicio de los docentes de las escuelas y de los Institutos de Formación Docente (IFD), en los que se promueve la responsabilidad por los resultados de la acción educativa (el aprendizaje de los alumnos).

El fin del programa es la construcción de capital social entre los actores locales. Para ello es necesario crear redes de confianza, a partir de la definición de reglas comunes que les permitan la organización social para satisfacer sus necesidades.

Componentes

El programa se ha organizado en cuatro componentes, con objetivos y estrategias específicas:

Componente 1. Intervenciones en las escuelas básicas

Está orientado a profundizar los cambios pedagógicos y de gestión en las escuelas rurales y urbanas de alto riesgo, y elevar los niveles de calidad y equidad en la educación que estos establecimientos ofrecen a la población escolar.

Los subcomponentes son: 1) mejoramiento de escuelas rurales; 2) mejoramiento de escuelas urbanas; 3) fortalecimiento de las Asociaciones de Cooperación Escolar; y 4) Fondo Competitivo de Proyectos de Mejoramiento Educativo.

Componente 2. Mejoramiento de la formación inicial de los docentes

El propósito es contribuir al fortalecimiento del sistema de formación docente inicial, dotándolo de recursos y condiciones para mejorar su enseñanza, gestión y evaluación institucional.

Los subcomponentes son: 1) mejoramiento académico de los Institutos de Formación Docente

(IFD); y 2) desarrollo de un sistema de evaluación de los IFD.

Componente 3. Infraestructura y equipamiento para la expansión del tercer ciclo de la EEB.

Su objetivo es atender y racionalizar la expansión del tercer ciclo del sistema educativo, concentrando las inversiones en la construcción de aulas en escuelas completas que sean centro de áreas educativas. Complementariamente se financian reparaciones y construcción de servicios higiénicos.

Componente 4. Apoyo estratégico a las acciones del MEC

Tiene como objetivo fortalecer el rol normativo, de formulación de políticas, monitoreo y evaluación y comunicación social del MEC, para avanzar en la consolidación de la implementación de la Reforma Educativa y garantizar la sostenibilidad y el impacto de sus iniciativas.

Los subcomponentes son: 1) fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE); 2) apoyo al Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC); y 3) estrategia de la comunicación social de la Reforma Educativa (CIDE, 2004).

Beneficiarios

El programa atiende a 1.800 instituciones educativas, entre las que se incluyen escuelas rurales, escuelas urbanas de alto riesgo educativo, escuelas que implementan proyectos de mejoramiento educativo, escuelas indígenas y escuelas que mejorarán su infraestructura para la ampliación de la cobertura en el tercer ciclo de la EEB.

Los beneficiarios potenciales son los alumnos (beneficiarios finales), directivos, docentes, padres y madres (beneficiarios intermedios) y la comunidad educativa (beneficiaria final) de todas las escuelas atendidas por el programa (CIDE, 2004).

Organismo responsable

El programa es ejecutado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se organiza en torno a una Unidad Coordinadora del Programa (UCP), dirigida por una coordinación ejecutiva responsable de mantener el vínculo directo con el ministro y el viceministro de educación para la orientación general del programa y la coordinación de actividades con las direcciones generales del MEC involucradas (direcciones generales de Educación Inicial y Escolar Básica; de Gestión Escolar Administrativa y de Educación Superior), así como con las instancias departamentales y locales.

La implementación del programa requiere la participación de los equipos técnicos del MEC, de los supervisores departamentales y de los directores y docentes de las escuelas locales.

La coordinación ejecutiva de la UCP está asesorada por un coordinador técnico-pedagógico, responsable de dirigir el trabajo de los especialistas encargados de cada uno de los componentes o subcomponentes del programa. Adicionalmente se apoya en un coordinador de administración y finanzas y un coordinador de contrataciones, cuyas acciones se supeditan a los criterios técnico-pedagógicos.

Cuenta además con un Consejo Asesor, presidido por el viceministro de educación e integrado por los directores generales del MEC involucrados en la ejecución del programa y los coordinadores general y técnico de la UCP. Este Consejo asume la responsabilidad de facilitar las actividades de coordinación de la UCP con el resto de las instancias del MEC (CIDE, 2004).

Costo

El programa cuesta la suma total de U\$S 44.000.000, de los cuales U\$S 40.000.000 son financiados por un préstamo del BID a ser pagado por el país en un plazo de 25 años (MEC, 2005).

Avances

Entre los componentes evaluados, los logros observados son:

1. todos los actores de la comunidad educativa se sienten identificados con el programa e involucrados en las actividades implementadas, despertando la motivación para movilizar a los diferentes actores sociales.
2. se ha iniciado la construcción de una nueva cultura y prácticas sociales y profesionales en el plantel directivo y docente de las instituciones educativas beneficiarias, como también en los demás miembros de la comunidad educativa.
3. se ha generado el compromiso de los equipos técnicos del Ministerio de Educación y Cultura, quienes acompañan muy de cerca la implementación del programa en las instituciones beneficiarias.
4. la implementación del subcomponente “comunicación social” ha permitido que el programa sea conocido en todo el país, a través de los diversos medios de comunicación.
5. se ha fortalecido el sistema de medición del rendimiento escolar del SNEPE, lo que permite contar con información del rendimiento que alcanzan los alumnos de los institutos de formación docente y de las instituciones escolares afectadas, para ajustar las acciones a las necesidades que surjan.
6. se ha facilitado el acceso a bibliotecas, materiales y recursos educativos, así como salas e infraestructura en las escuelas beneficiarias.
7. se ha producido el fortalecimiento de la gestión pedagógica del plantel directivo y docente, a través de los proyectos educativos institucionales y los círculos de aprendizaje.
8. se han generado espacios de discusión y reflexión en torno a las prácticas pedagógicas de los docentes, las relaciones familiares y la vinculación de las familias con las instituciones educativas.
9. se ha logrado la articulación de acciones entre las universidades y los institutos de for-

mación docente para mejorar la formación de los futuros docentes (MEC, 2005).

Desafíos para el programa y lecciones aprendidas

Los desafíos que deben atenderse y las lecciones aprendidas son:

1. diseñar el sistema de monitoreo, sistematización y evaluación de los avances de cada componente, como también del programa en general.
2. mejorar la articulación entre los subcomponentes del programa.
3. diseñar una Propuesta Pedagógica Bilingüe Intercultural.
4. fortalecer las capacidades de gestión pedagógica de los directores.
5. construir una tipología de las diferentes realidades escolares existentes en el país.
6. dejar capacidad instalada en la Dirección General de Educación Escolar Básica que garantice la sostenibilidad del programa.
7. garantizar la articulación del programa con otros implementados por el MEC.
8. potenciar el uso de las informaciones cualitativas recogidas por el SNEPE para la toma de decisiones y la formulación de nuevos programas o proyectos.
9. adecuar la formación docente inicial proporcionada por los institutos de formación docente a las necesidades de las instituciones educativas.
10. redefinir los roles de los profesores guías acorde a la gestión pedagógica de las instituciones educativas (MEC, 2005).

Conclusiones

La Reforma Educativa intenta responder a los cambios políticos, sociales, económicos y culturales producidos en el país a fines de los '80. Es así que desde entonces se ha constituido en la única política sostenida por los diferentes go-

biernos para formar una nueva ciudadanía y mano de obra calificada.

Sin embargo, la política educativa no ha sido integrada a una política de desarrollo social y económico, por lo que, a pesar de contar con una oferta diversificada de formación en los niveles educativo medio y superior y para la formación laboral, no ha podido contribuir eficazmente a las necesidades del sector productivo como tampoco a la inserción laboral de la mano de obra ya calificada.

Por otra parte, el presupuesto educativo destinado a la inversión no satisface los requerimientos para acompañar el crecimiento natural de la población en edad escolar, la ampliación de la cobertura de los programas destinados a disminuir las inequidades generadas por la pobreza, como también de aquellos orientados a mejorar la calidad educativa.

La política educativa debe lidiar simultáneamente en varios frentes: por un lado, la ineficiencia del mismo sistema educativo que expulsa a niños y jóvenes que no logran satisfacer sus necesidades o expectativas; por otro lado, la pobreza que afecta a una parte importante de la población del país, impidiendo a muchos niños y jóvenes concluir o continuar con sus estudios en niveles superiores. Por ello debe hacerse el esfuerzo de reincorporarlos nuevamente, atrayéndolos con la implementación de políticas compensatorias como el complemento nutricional, la entrega de becas, de útiles escolares, el boleto estudiantil, o la provisión de nuevas ofertas educativas para jóvenes y adultos, a través de programas de alfabetización o formación laboral. A todo esto debe sumarse el esfuerzo por mejorar la calidad educativa en todo el sistema.

En este complejo marco de la realidad socio-educativa, ante la persistencia de las dificultades relacionadas con la práctica y la formación de los docentes, la ausencia de criterios evaluativos institucionales, los altos índices de repitencia y deserción de las escuelas más carenciadas, junto con sus bajos niveles de aprendizaje, nace el Programa "Fortalecimiento de la Reforma Educativa en la Educación Escolar Básica.

Escuela Viva Hekokatúva". Su propósito es crear un sistema de gestión distinto, que contribuya a la formación de capital social basada en nuevos modelos educativos.

Atendiendo a las características enunciadas en la primera parte de este artículo, este programa se inscribe dentro del modelo de las escuelas efectivas para compensar educacionalmente las desigualdades de origen socio-familiar de los alumnos, de manera a que éstos logren mejores niveles de rendimiento.

No obstante, los documentos revisados permiten observar la necesidad de realizar importantes ajustes a la gestión de la política educativa para que programas como éste sean realmente efectivos y sostenibles.

En primer lugar, analizar si es necesario que el MEC cree una estructura como la Unidad Coordinadora de Proyectos, con personal calificado que no pertenece al plantel estable del ministerio. Esto significa que muchos de los recursos humanos calificados, o que adquieren calificación durante la implementación del programa, se retirarán al finalizar su ejecución, con lo cual no quedará capacidad instalada en la dirección responsable, en condiciones de asumir las lecciones aprendidas, extender el modelo a otras instituciones educativas y sostener las experiencias exitosas.

Al tratarse de un programa focalizado, con financiamiento externo, los niños y adolescentes beneficiados representan apenas alrededor del 20% de las instituciones educativas del sector oficial del país. Su implementación tiene una duración de seis años, y la interrogante que surge es cómo se podrán sostener las experiencias exitosas y realizarse el seguimiento correspondiente si no queda suficiente capacidad instalada en las direcciones ni en las instancias departamentales involucradas en la ejecución de los

distintos componentes y subcomponentes. La inversión multimillonaria en el programa no tiene garantías de sostenibilidad en los resultados alcanzados en los aspectos pedagógico, como tampoco en lo administrativo.

Por otra parte, el hecho de que el programa, prácticamente al término de su ejecución, no cuente aún con un sistema de evaluación de los avances de los distintos componentes, ni de sistematización de dicha evaluación, pone en riesgo que las lecciones aprendidas y los éxitos alcanzados se pierdan parcial o totalmente, y en poco tiempo se vuelva al punto de partida en las instituciones educativas beneficiarias.

En las condiciones socioeconómicas actuales, prácticamente la mayoría de las instituciones educativas del sector oficial es de alto riesgo. Durante los próximos 25 años, el país está endeudado con este programa, con lo cual se hace necesario pensar en nuevas estrategias, a menores costos, para involucrar a más actores sociales que contribuyan, a través de la formación de capital social y redes interinstitucionales, a movilizar recursos que apunten a mejorar la calidad y la equidad educativa de manera sostenida.

Finalmente, es necesario que todas las instituciones educativas del país sean efectivas, en especial las del sector oficial adonde acude la mayoría de los niños y jóvenes. Solo así se podrá avanzar hacia un país desarrollado, que ofrezca mejores condiciones y calidad de vida a toda su población. Para ello, es primordial que la política educativa esté integrada a una política de desarrollo económico y social. Igualmente, es necesario que el Estado ingrese verdaderamente a un proceso de modernización para la reingeniería de sus recursos humanos y la racionalización de sus recursos financieros, que permitan dar sostenibilidad a la implementación de programas que reduzcan las desigualdades sociales.

REFERENCIAS

- Brunner, José Joaquín y Gregory Elacqua (s/f). Factores que inciden en una educación efectiva. Evidencia Internacional. Chile.
- CIDE (Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación) (2004). Evaluación intermedia Programa de Fortalecimiento de la Reforma Educativa de Educación Escolar Básica: “Escuela Viva”. Resumen Ejecutivo. Asunción.
- DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos) (2004). Paraguay. Resultados finales. Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002. Total país. Fernando de la Mora.
- DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos) (2003). Encuesta Permanente de Hogares. Año 2001/02. Fernando de la Mora.
- MEC/CARE (Ministerio de Educación y Cultura/Consejo Asesor de la Reforma Educativa) (1998). Avances de la Reforma Educativa. Perspectivas, estrategias y políticas de la educación paraguaya. Asunción.
- MEC/DGPEC/Escuela Viva Hekokatúva (Ministerio de Educación y Cultura/Dirección General de Planificación Educativa y Cultural) (2004). Indicadores cuantitativos de la década de Reforma Educativa. Asunción.
- MEC/Escuela Viva Hekokatúva (Ministerio de Educación y Cultura) (2005). Mirada sobre mirada. Revista anual del Programa de Fortalecimiento de la Reforma Educativa en la Educación Escolar Básica - Convenio MEC-BID. Año 4. Asunción.
- MEC/Escuela Viva Hekokatúva (Ministerio de Educación y Cultura) (2004). Un aporte de la Reforma Educativa a la construcción del Capital Social. Asunción.
- MEC/Escuela Viva Hekokatúva (Ministerio de Educación y Cultura) (2002). ¿Cuánto aprenden nuestros niños y niñas? 3º y 6º grado. Informe SNEPE 2001-2002. Asunción.
- MEC/DGPEC (Ministerio de Educación y Cultura/Dirección General de Planificación Educativa y Cultural) (2003). Análisis cuantitativo de la evolución educativa 1990-2001. Asunción.
- MEC/Dpto. de Orientación y Evaluación Educativa (Ministerio de Educación y Culto) (1998). Informe de Resultados. 3º grado. Asunción.
- MEC/Dpto. de Orientación Educativa y Vocacional (Ministerio de Educación y Culto) (1997). Primer Informe de Resultados. 6º grado. Asunción.
- MEC/Viceministerio de Educación (Ministerio de Educación y Cultura) (1999). SNEPE. Informe de Evaluación. 6º grado. Asunción.
- Navarro, Luis (2004). La escuela y las condiciones sociales para enseñar y aprender. En Revista “Persona y Sociedad”. Educación, pobreza e igualdad. Vol. XVIII, N° 3, pp. 173/190. Chile.
- Rivarola, Domingo M. (2000). La reforma educativa en el Paraguay. CEPAL. Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile.
- Román, Marcela (2004). Enfrentar el cambio en escuelas críticas urbanas: una mirada a la realidad y posibilidades chilenas. En Revista “Persona y Sociedad”. Educación, pobreza e igualdad. Vol. XVIII, N° 3, pp. 145/172. Chile.
- Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay (2003). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de Paraguay. Asunción.
- Tedesco, Juan Carlos (2002). Educar en la sociedad del conocimiento. Argentina.
- Tedesco, Juan Carlos (2000). El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna. España.