



PARAGUAY

Taller Regional Preparatorio sobre Educación Inclusiva América Latina, Regiones Andina y Cono Sur

Buenos Aires, Argentina, 12 – 14 de septiembre 2007

UNESCO
International Bureau of Education



Taller regional sobre educación inclusiva Cono Sur y Región Andina

La educación inclusiva en Paraguay

Rodolfo Elías¹

Quisiera empezar este análisis con algunas expresiones realizadas por docentes en una investigación sobre deserción escolar de adolescentes²:

“Algunos (alumnos) son muy pasivos, casi no hablan, dada la timidez característica rural, son los que menos procuran por su aprendizaje y al final abandonan”

“Los dos alumnos del primer curso no podían seguir al ritmo de nuestras exigencias, eran hiperactivos, no querían traer uniforme, no querían presentarse de acuerdo a la exigencia, eran inquietos. Uno de ellos era muy violento y no dejaba de molestar a sus compañeros y cuando iba a rendir salió”

“Hay un total desinterés por parte de los padres. En ninguna de las reuniones los padres se acercaron aunque les hacíamos llamar. Para nosotros eran huérfanos”

“... en años anteriores tuve chicas que se han embarazado y se han retirado, no por motivos de la institución sino por razones personales”

“Yo creo que es natural, la deserción es natural, es muy difícil que el 100% de los casos complete el año. Esto solo sucedería en los casos donde se encuentra la gente preparada o con situación económica elevada, ellos sí tranquilamente terminan sus estudios”

¹ Agradezco la colaboración de Gabriela Walder y Claudia Pacheco.

² Elías, R. y Molinas, J. (en impresión). La deserción escolar de adolescentes. PREAL.

Estas frases reflejan las concepciones de muchas personas vinculadas a la educación que justifican y naturalizan ciertas prácticas discriminatorias al interior de las escuelas. En instituciones educativas paraguayas operan mecanismos directos o indirectos de exclusión a niños y niñas guaraní – hablantes, que viven en zonas rurales o urbano marginales, que no cuentan con una familia estable y en condiciones de apoyarles en sus actividades académicas, a adolescentes embarazadas y, en general, niños y niñas que no responden a la idea de uniformidad, no se ajustan a las normas y cuya presencia resulta complicada para el docente y la escuela.

Esta situación de exclusión ha sido reconocida por diferentes actores de la sociedad paraguaya y ha promovido acciones, en especial con la caída de la dictadura y el inicio de un proceso de transición democrática (1989). La preocupación por la educación y el reconocimiento de su valor en la construcción de una sociedad democrática ha dado lugar a una serie de acciones, que en gran medida se pueden ubicar en el marco de la Reforma Educativa. La Reforma ha tenido sus logros y también sus dificultades en la creación de mejores condiciones para la inclusión de los niños y niñas en el proceso educativo, en especial de aquellos que pertenecen a sectores sociales históricamente excluidos. Estos aspectos son analizados en el presente trabajo, prestando una especial atención a los aportes más recientes del concepto de inclusión educativa que, desde mi punto de vista, amplía y enriquece el debate sobre la calidad y la equidad en la educación.

Educación inclusiva: Enfoques, alcances y contenido

La educación ha sido un tema central en el proceso de construcción democrática del Paraguay desde la caída de la dictadura (1989) y uno de los ejes principales de la política de Estado³. Desde el inicio de la Reforma Educativa paraguaya a principios de los noventa, se ha planteado la necesidad de desarrollar estrategias que ayuden a superar la desigualdad y la discriminación que existía al interior del sistema escolar, de allí que la equidad constituya uno de los fundamentos de la Reforma.

³ Rivarola, D. (2007) Crisis, transformación social y desarrollo educativo. Asunción, Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC).

También en ese periodo se inicia la discusión en diferentes ámbitos el enfoque de derecho, planteado, por ejemplo, en la Convención Internacional por los Derechos del Niño, que ratifica Paraguay en el 1992 y más adelante se aprueba el Código de la Niñez y Adolescencia. Estos procesos involucran tanto de organizaciones sociales e instituciones del Estado. Por tanto, en esta década se fue desarrollando un marco conceptual y normativo y algunas experiencias para promover los derechos a la educación y la equidad educativa dentro de un proyecto nacional que aspiraba a construir una sociedad democrática.

El modelo de educación inclusiva que empieza a plantearse en el país a partir del 2000, se basa en el lineamiento propuesto en la Conferencia Mundial de Salamanca (1994) que considera que todos los niños y niñas deben tener oportunidades equivalentes de aprendizaje, independientemente de sus características sociales, culturales y de sus diferencias en habilidades y capacidades⁴. En este marco, la inclusión es entendida como el proceso de identificar y responder a la diversidad de las necesidades de todos los estudiantes incorporando modificaciones en contenidos, enfoques, estructuras y estrategias. El abordaje de la educación inclusiva se inicia en el país en el ámbito de la educación especial. Surge como experiencia pedagógica en el 2000, impulsada por el Ministerio de Educación (con apoyo de la UNESCO). En ese momento se llevó adelante una experiencia piloto en algunas escuelas. La experiencia de las escuelas pilotos fue en instituciones del nivel escolar básico que tenían niñas y niños con discapacidad y en otras instituciones que no trabajaban habitualmente con niñas y niños con discapacidad. Esta experiencia permitió identificar algunas dificultades que existen en las escuelas para el funcionamiento de un modelo escolar inclusivo. Por ejemplo, en el tema de evaluación y en la administración de las instituciones, donde persiste un sistema más bien rígido. También este proyecto piloto permitió formular recomendaciones para transformar la escuela *especial* (tradicional) incorporando una visión inclusiva. A partir de esta iniciativa Paraguay ha participado en redes regionales vinculadas al tema de la educación inclusiva a través de instancias como UNESCO, MERCOSUR, OEA, entre otros.

⁴ Peters, S. (2004). Inclusive Education: An EFA Strategy for all children. Washington D.C., World Bank.

Actualmente se está trabajando el tema de la inclusión en el marco de los derechos a la educación y la equidad. De esta forma el abordaje de la inclusión no se restringe al ámbito de la discapacidad y se está planteando como un abordaje integrador para trabajar en la superación de las formas de discriminación y exclusión. Sin embargo, este proceso es reciente en el campo educativo y todavía no se puede hablar de una visión consensuada.

Políticas públicas relacionadas a la inclusión

La preocupación por los derechos a la educación y la equidad en educación parten del reconocimiento de mecanismos que históricamente han discriminado y excluido a niñas y niños del sistema escolar, muchos de los cuales continúan vigentes. Los mismos están relacionados al nivel socioeconómico, la lengua, al género, la pertenencia a ciertos grupos culturales, entre otros. La exclusión educativa también se vincula a la dinámica económica y social que vive el país, tales como situaciones de pobreza, las condiciones y características de las familias, procesos migratorios. Las diferentes formas de discriminación se reflejan en repitencia, sobre-edad, deserción y bajos resultados del aprendizaje. Aspectos que conducen al abandono y la exclusión de la educación formal.

A partir de la Reforma, se han desarrollado políticas y planes que buscan superar estos procesos de exclusión, lo que se ha traducido en programas y acciones. Actualmente se cuenta con un marco normativo general que incluye La Constitución Nacional, El Código de la Niñez y Adolescencia y La Ley General de Educación. También se está trabajando en un proyecto de ley de antidiscriminación (Derecho antidiscriminatorio paraguayo). En el marco de esta última iniciativa se está analizando la situación de la población guaraní - hablante, de los pueblos indígenas, de las discriminaciones por razones de sexo y género, de la edad como factor de discriminación, de la orientación sexual, VIH/SIDA, de inmigrantes, grupos religiosos y la discriminación por condición de pobreza⁵.

⁵ Bareiro, L. (Comp.) (2005) Discriminaciones: Debate teórico paraguayo y legislación antidiscriminatoria. Asunción, Centro de Documentación y Estudios (CDE).

Algunas acciones que apuntan a la equidad en educación y que se desarrollan en el marco de la política educativa son: la implementación de un programa de educación bilingüe, la universalización del preescolar, la ejecución de programas dirigidos a sectores rurales y urbanos pobres, la inclusión de sistemas de incentivos para que estudiantes permanezcan en el sistema escolar (becas).

A partir de estas políticas, se han dado avances en la educación paraguaya, especialmente en lo referente a la asequibilidad y accesibilidad de la educación⁶, y este proceso ha favorecido a estudiantes provenientes de sectores ubicados en las posiciones sociales de menores ingresos⁷. Estos logros incluyen la incorporación de la secundaria básica a la enseñanza obligatoria expandiendo la cobertura de la franja etaria de 12 a 15 años del 38% al 80%, la casi universalización de la educación preescolar, llegando de 27% a 90% de cobertura, el aumento de la matrícula del nivel medio de 28% a 58% y el aumento de la permanencia de la población en el sistema educativo, que pasó de 5,4 años promedio de estudios en 1992 a 7,2 años promedio en el 2002⁸. Se observa también un aumento significativo de la retención. La cohorte de alumnos 1995 – 2006 logra una retención del 32%, mientras que la cohorte 1991 – 2002 es del 29% y la cohorte 1983 – 1994 es del 15%⁹. También se han dado experiencias importantes sobre el diseño y ejecución de estrategias de intervención de acuerdo a la especificidad de los contextos: escuelas rurales, escuelas urbanas, escuelas indígenas¹⁰.

A pesar de estos logros, también se pueden reconocer problemas y dificultades que afectan a poblaciones vulnerables. Los datos indican la persistencia de una desigualdad en la propuesta educativa, lo que se refleja en los resultados alcanzados en

⁶ Los términos son utilizados en el marco de los componentes del derecho a la educación que es conocido como el sistema de las 4 A (Asequibilidad, Accesibilidad, Adaptabilidad y Aceptabilidad) formulados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

⁷ Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) (2005). Situación y perspectivas de la educación paraguaya: Análisis prospectivo y acciones prioritarias para el bienio 2006/2007. Asunción, CONEC.

⁸ Ovelar, B. (2007) Profundizar la Reforma Educativa frente a los nuevos retos de nuestro tiempo. Asunción, Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC)

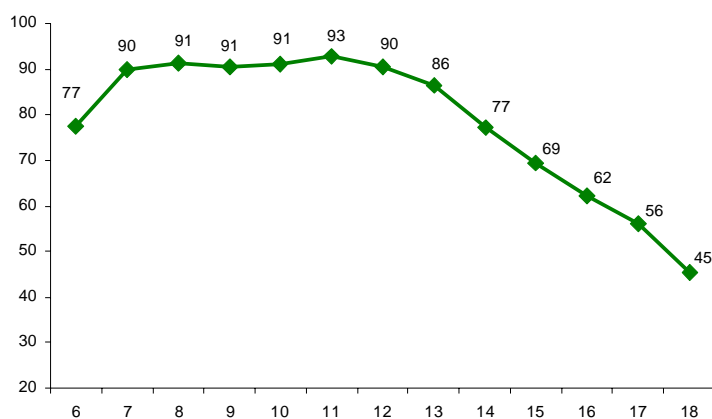
⁹ Lafuente, M. (agosto, 2007) Los desafíos de la expansión educativa. Asunción, Ministerio de Educación y Cultura.

¹⁰ Ovelar, B., op.cit

los distintos niveles de la educación formal¹¹. Así, pese al aumento de la tasa de escolarización del preescolar, aún existen problemas de atención a la población de 0 a 4 años; en el nivel medio, el número de matriculados en zonas urbanas es aproximadamente cuatro veces más que en zonas rurales; en la educación indígena, es posible señalar que falta aumentar el acceso y la permanencia para dicha población ya que los datos indican para la población indígena de 15 años y más, un promedio de 2,2 años de estudios¹².

Los avances en términos de retención escolar, si bien son significativos, resultan insuficientes. Actualmente, de 10 niños y niñas que ingresan al primer grado, solo 3 finalizan la educación secundaria. Por otra parte, si bien aumentó el promedio de años de estudio, en especial en los quintiles más pobres, la cantidad de años promedio que asiste el quintil más pobre es muy bajo (5,6 años). También es necesario profundizar las propuestas y acciones que abordan aspectos como la educación bilingüe guaraní - castellano y la perspectiva de género en la educación. Otro dato interesante relacionado al punto anterior y que aporta el último Censo Nacional de Población y Vivienda, es que a partir de los 13 de años hay una clara tendencia a abandonar el sistema educativo llegando sólo a un 45% de jóvenes de 18 que asisten a una institución educativa.

: Asistencia promedio por edad



Fuente: DGEEC, Censo Nacional de Población y Vivienda, 2002

¹¹ Molinas, J., Elías, R. y Vera, M. (2004). Estudio y Análisis del Sector Educativo en Paraguay. Asunción, Instituto Desarrollo, Japan Internacional Cooperation Agency (JICA).

¹² Yuste, J.C. (Coord.) (2005). Objetivos de desarrollo del milenio: Informe Alternativo de la sociedad civil – Paraguay. Asunción, Paraguay Sin Excusas contra la Pobreza.

Sistemas, relaciones y transiciones

Hay aspectos que son abordados en los programas y textos que apuntan a desarrollar un pensamiento más pluralista, abierto, menos discriminatorio y el tratamiento de estos temas tiene diferentes niveles y profundidad. Falta un marco conceptual que integre y le de una mayor coherencia. También hay un trabajo iniciado en los programas de estudios y textos escolares y en la formación de educadores, pero es todavía muy incipiente.

En cuanto a la flexibilidad del sistema para permitir el acceso a la educación, falta una mayor comprensión de los procesos y transformaciones sociales que se están dando en el país. Por ejemplo los procesos migratorios (tanto internos como externos), la creciente urbanización, los cambios en las estructuras y dinámicas familiares, las condiciones de pobreza, etc. La escuela (particularmente los docentes) tiende a atribuir los problemas de los estudiantes a estos factores extrínsecos, pero no se incorporan estos problemas para trabajarlos desde el ámbito escolar.

En otro orden de cosas, a pesar de los esfuerzos, el sistema es todavía poco flexible en su estructura administrativa, en los diferentes niveles: central, intermedio y escolar. Esta rigidez, que responde a un modelo de organización burocrática, dificulta la implementación de modelos educativos inclusivos y que se ajusten a las necesidades de las poblaciones por lo que tiende a expulsar a aquellos que no responden a sus normativas.

Educación inclusiva: alumnos y maestros

Hay experiencias aún aisladas de ambientes de aprendizajes que faciliten la inclusión educativa en las escuelas y en el aula. Elementos de accesibilidad para personas con discapacidades se están incorporando en los diseños y construcciones escolares, por ejemplo, en las construcciones de salas de preescolar en el Programa de Mejoramiento de la Educación Preescolar. Pero aún las personas con capacidades distintas tienen dificultades de acceso y permanencia en las instituciones escolares.

Por otra parte, los docentes aún carecen de las capacidades y actitudes para atender la diversidad de expectativas y necesidades. Todavía está muy arraigada una práctica docente que parte y busca la uniformidad y que considera las diferencias como un problema.

Paraguay se encuentra actualizado en lo que hace a la normativa, sin embargo muchas de estas normativas no lograron instalarse en las prácticas locales e institucionales. Uno de los mayores desafíos para el sistema es proponer una escuela más comprensiva, que no sólo admita a todos, sino que se adapte a la diversidad de características, capacidades y motivaciones de sus niñas y niños, incorporándolos al proceso como un valor y no como una carga¹³.

Consideraciones finales

El desarrollo de políticas e iniciativas con elementos de la educación inclusiva ha favorecido al debate sobre temas relacionados a la discriminación de distintos grupos, al derecho de la educación y a la necesidad de pensar en modelos educativos alternativos, ya que inclusión no solo implica accesibilidad, sino se vincula al concepto de calidad educativa. En este sentido, ha permitido articular e integrar marcos normativos respecto al derecho a la educación y a políticas y planes que promueven la equidad y la calidad.

Entre los obstáculos existentes cabe mencionar la fragmentación – sectorialización de los temas y de las acciones. Es aún difícil el trabajo interinstitucional y el diálogo de actores tanto del sector estatal como no gubernamentales en temas que requieren un abordaje integral. Por otra parte existe una cultura escolar muy arraigada que se basa en la uniformidad pedagógica, la concepción de que la educación es un proceso selectivo, el aislamiento de la escuela de la realidad social, la escasa participación efectiva de la comunidad en los procesos educativos. A esta situación

¹³ Pacheco, C. (2007). Situación de niños y niñas de 0 a 6 años con discapacidad en el Paraguay: Una propuesta de atención inclusiva e integral. Asunción, Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial, MEC.

debemos agregar que la diversidad cultural, lingüística, social es vista como un problema más que como un potencial y la formación de los educadores es limitada para dar respuestas a las diferencias. Además se debe tener en cuenta que las condiciones sociales, económicas y políticas del país generan nuevos desafíos, los que hacen que la misión de la educación se vuelva más amplia y compleja.

En cuanto a las prioridades en las políticas públicas, es necesario buscar la construcción de un consenso en torno al concepto de inclusión para lo cual se deberían unir, integrar y articular esfuerzos de sectores sociales, involucrar a grupos. También es importante fortalecer a la reforma educativa, en especial líneas referidas la promoción de la equidad, como la enseñanza bilingüe, la atención a la primera infancia, la educación indígena, la educación con perspectiva de género y dar una atención especial a la formación de docentes, de tal forma a ir logrando un cambio en las prácticas educativas, tan atadas a modelos tradicionales. Finalmente, se debería sistematizar e investigar acerca de las experiencias y dificultades en el desarrollo de modelos inclusivos. Esto permitirá elevar el debate y formular mejores propuestas para políticas de inclusión en educación.