

DERECHO A LA EDUCACIÓN

EDUCACIÓN EN PANDEMIA: SE PROFUNDIZA UNA CRISIS PREEXISTENTE



A pesar de las sucesivas recomendaciones para garantizar el derecho a la educación, persisten profundas desigualdades en el acceso, la permanencia y calidad, sobre todo para los grupos en situación de vulnerabilidad por razones de género, etnia, nivel socioeconómico, discapacidad. La pandemia de la covid-19 ha profundizado estas desigualdades y se registra una profunda crisis en el sistema educativo paraguayo.

PALABRAS CLAVES: desigualdad educativa, pandemia covid-19, educación integral de la sexualidad, injerencia religiosa.

Ramón Corvalán y Ana Portillo

SERPAJ PY

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

UN DERECHO HUMANO ENTRE DOS OBSTÁCULOS

Un balance de la evolución del derecho a la educación en Paraguay en un periodo de 25 años puede resumirse apelando a dos títulos de artículos publicados en el informe: “Pasos para adelante, pasos para atrás” (2011) y “Un derecho humano sin lugar” (2018).

Una situación paradójica acompañó siempre a dicha evolución: “uno de los rasgos más notorios del proceso de transición política, abruptamente iniciada en 1989, fue la inmediata atención brindada por la ciudadanía al campo de la educación”, pero, contradictoriamente, no fue posible modificar a la educación en su carácter de asignatura pendiente de la democracia paraguaya. Al mismo tiempo que se registraban algunos avances (que analizaremos más adelante), siempre se obstaculizaba la plena realización del derecho a la educación y fueron dos factores los que incidieron en ello: la politización y la injerencia religiosa.

Politización

Un factor clave que operó como importante obstáculo fue “el extremo grado de politización al que el régimen (del stronismo) había sumido a la educación paraguaya”. Debe recordarse que el Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia (2008) ubicaba precisamente al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) dentro de las entidades estatales que formaban parte de la estructura represiva sobre la sociedad. Esto implicó la introducción profunda de los intereses político-partidarios al interior de la dinámica institucional del MEC, vía una exacerbada práctica prebendaria, y un disciplinamiento autoritario que permeó la vida cotidiana de los establecimientos escolares y de la comunidad educativa. “En la escuela, los supervisores fueron los encargados de evitar, mediante un riguroso control, que los docentes pudiesen ejercer la libertad académica del cuerpo docente y que los alumnos pudiesen hacerlo”³. Se destaca que el férreo control de los contenidos curriculares se extendía igualmente a los colegios privados. El proceso de la Reforma Educativa implementado a partir del año 1994 encontró un nudo reacto a ser desatado en este núcleo autoritario, que derivó en la constitución del campo educativo en un espacio en el que el derecho a la educación no encontró su lugar.

1 Domingo M. Rivarola, “La reforma Educativa: hacia la equidad y el desarrollo sustentable”, en *Derechos Humanos en Paraguay 1997* (Asunción: Adavi et al., 1997), 361-364.

2 M. Rivarola, “La reforma Educativa: hacia la equidad y el desarrollo sustentable”, 361.

3 Comisión de Verdad y Justicia, *Informe Final. Anive haguã oiko. Las Responsabilidades en las violaciones de Derechos Humanos - Tomo VI* (Asunción: Comisión de Verdad y Justicia, 2008), 18.

Esta situación se tornó en una pauta que caracterizó al funcionamiento del MEC. De esta forma, en el 2003 se destacaba en el informe que “la educación continúa al servicio de las estructuras político-partidarias”⁴ y en el 2005, un documento del Consejo Nacional de Educación y Cultura (Conec)⁵, señalaba que “después de quince años del viraje político, es posible constatar que el legado autoritario todavía exhibe una preocupante capacidad de pervivencia y de reproducción”⁶. La ausencia de una estrategia educativa basada en la educación en derechos humanos –relevada en los informes anuales del Instituto Interamericano de Derechos Humanos⁷ (IIDH)– se sumaba a este panorama en el que la educación aún no se constituía en un “instrumento firme de la democracia paraguaya”. Por este motivo, no fue casual que una recomendación reiterada cada año desde el informe fuera la necesidad de incorporar la educación en derechos humanos como política educativa.

El ciclo de la Reforma Educativa alcanza un punto crítico en el 2009, cuando el propio ministro de Educación declara “el fracaso de la Reforma Educativa”⁸. Sin embargo, es posible señalar los logros de este proceso que corresponden a aspectos puntuales del derecho a la educación: la extensión de la cobertura, el aumento de la eficiencia interna (retención escolar y disminución de la repetición y el abandono), el desarrollo de procesos de focalización con atención dirigida a ciertos sectores en condiciones de mayor exclusión y el montaje de estructuras paralelas a las plantas permanentes de los ministerios de Educación⁹.

Injerencia religiosa

El otro factor que progresivamente se constituyó en un obstáculo para el despliegue del derecho a la educación en cuanto educación en derechos humanos, fue la injerencia religiosa en el sector educativo. De hecho, esto no supone novedad en tanto se registra históricamente ya desde tiempos coloniales que “la Iglesia Católica, en tensión intermitente con la provincia, se oponía a las conquistas educativas del humanismo reformista, desde una posición dominante que impidió durante siglos la laicización de la enseñanza”¹⁰. La

4 Cristina Coronel y Marta Almada, “Desafíos impostergables en educación”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2003* (Asunción: Codehupy, 2003), 319-329.

5 Actualmente, Consejo Nacional de Educación y Ciencias.

6 Consejo Nacional de Educación y Cultura, *Situación y perspectivas de la educación paraguaya. Análisis prospectivo y acciones prioritarias para el bienio 2006/2007* (Asunción: CONEC, 2005), 15.

7 Desde el año 2002, el IIDH comenzó a publicar, en forma anual, el Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos que efectuaba un seguimiento del proceso de implementación de la educación en derechos humanos en la región.

8 Ramón Corvalán, “La calidad educativa sigue postergada”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2009* (Asunción: Codehupy, 2009), 446.

9 Rodolfo Elías, *Análisis de la Reforma Educativa en Paraguay: discursos, prácticas y resultados* (Buenos Aires: CLACSO, 2014), 2 y 39. Disponible en línea: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsdli/collect/clacso/index/assoc/D10067.dir/IFRE.pdf>.

10 David Velázquez Seiferheld, *MBO E. Introducción a la historia de la educación paraguaya* (Asunción: Centro de Artes Visuales/Museo del Barro, 2019), 13.

referida tensión asumió perfiles propios en el 2011 cuando, vía Resolución Ministerial N.º 35635/2011, se dejó sin efecto el proceso de socialización del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad, así como su implementación que debería realizarse luego en el sistema educativo nacional, posterior a su revisión. Los cuestionamientos al documento fueron formulados por un conjunto de organizaciones vinculadas a las Iglesias católica, anglicana y otras cristianas, además de sectores civiles¹¹. Los ataques a la educación sexual con perspectiva de género se profundizaron más desde el 2017 con la Resolución N.º 29664/2017¹², por la que el MEC prohíbe “la difusión y utilización de materiales educativos referentes a la teoría y/o ideología de género” en las instituciones educativas públicas¹³. Mientras, el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH), elaborado en forma conjunta con organizaciones de la sociedad civil y las direcciones del MEC y presentado en octubre del 2012, sigue cumpliendo con su destino de documento “cajoneado”.

Durante este proceso, el entorno fue irrumpiendo a su vez en las escuelas con temas críticos: a partir del 2004 se registran hechos de violencia en las escuelas, acoso sexual en establecimientos escolares, suicidios de adolescentes y el problema de las escuelas cercanas a las plantaciones de soja transgénica y que, por tanto, deben soportar las fumigaciones¹⁴. Ante estos hechos, el MEC respondió de manera puntual como fue el caso de la campaña “Aprender sin miedo”, iniciada en conjunto con la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y Plan Paraguay desde el año 2009 hasta el 2011. El caso de las denominadas “escuelas fumigadas” no fue abordado puntualmente por el MEC.

AVANCES, SIEMPRE QUE NO PERTURBEN O AMENACEN INTERESES

En este contexto pueden mencionarse avances en lo normativo, como la promulgación de la Ley General de Educación (1998), la Ley N.º 4088 “Que establece la gratuidad y obligatoriedad de la educación inicial y media” (2010), la Ley N.º 4084 de “Protección a las estudiantes en estado de gravidez y maternidad” (2010), la promulgación de la “Ley de Lenguas en el Paraguay” (2010) que derivó en la creación de la Academia de la Lengua Guaraní (ALG), que a su vez dio origen a la Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL), la Ley N.º

11 Ramón Corvalán, “Pasos adelante, pasos para atrás”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2011* (Asunción: Codehupy, 2011), 226-227.

12 La Resolución fue precedida por una campaña con noticias falsas difundida en las redes sociales sobre supuestos materiales didácticos que el MEC distribuiría en los establecimientos educativos, que derivó en una audiencia pública convocada por la diputada Olga Ferreira. Participaron varios grupos autodefinidos como organizaciones de la sociedad civil que se oponían a la “ideología de género”.

13 Ramón Corvalán, “Un derecho en cuarentena”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2017* (Asunción, Codehupy, 2017), 234.

14 Marta Almada y Ramón Corvalán, “Sigue pendiente el desafío de la calidad educativa”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2004* (Asunción: Codehupy, 2004), 335-343. Véase el artículo sobre escuelas fumigadas en este informe.

5136 de Educación Inclusiva (2013) reglamentada por el Decreto N.º 2837; la promulgación de la Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias (2017); la Ley N.º 6202 que “Adopta normas para la prevención del abuso sexual y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual”, establece la responsabilidad del MEC en “incluir en las materias relacionadas a la salud temas dirigidos a prevenir, identificar el abuso sexual” (art. 6); y la Ley N.º 6530 es la que otorga el reconocimiento oficial de la lengua de señas paraguayas (mayo de 2020).

Pero hay que recordar que estos logros pudieron registrarse únicamente en temas que no se contraponen a intereses político-partidarios o de creencias religiosas, los dos factores que, como hemos analizado, condicionan fuertemente al derecho a la educación en Paraguay.

SITUACIÓN DEL DERECHO

2020 Y LA PERSISTENCIA DE DEUDAS EN EDUCACIÓN

Este año se cumplió una década de la publicación del Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación en Paraguay¹⁵. Tanto en este informe como en el segundo ciclo del Examen Periódico Universal (2016) se han realizado recomendaciones al Estado paraguayo en materia del derecho a la educación que han abarcado aspectos como: accesibilidad, ampliación del alcance, mejora de calidad e inclusión de comunidades rurales, indígenas, guaraní parlantes y niñez y adolescencia con discapacidad. Así también, se recomendó la implementación de una Educación Integral de la Sexualidad e incorporación de educación cívica y de derechos humanos en los planes de estudio curricular en todo el sistema educativo.

Ambos informes plantearon una serie de recomendaciones al Estado paraguayo sobre necesidades urgentes que debieron haber sido priorizadas por los gobiernos, a fin de mejorar el acceso a una educación pública, gratuita, de calidad, inclusiva y democrática para todas las personas, sobre todo para niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, como se observará a lo largo de las siguientes páginas, persisten profundas deudas en el deber del Estado de garantizar el cumplimiento pleno del derecho a la educación.

15 Vernor Muñoz, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación. Misión a Paraguay* (Doc. ONU A/HRC/14/25/Add. 2, 2010).

PERSISTEN LAS PROFUNDAS DESIGUALDADES EN EDUCACIÓN

Cobertura, acceso y permanencia

La cobertura de la educación inicial es el 41%, la del preescolar 75%, de la Educación Escolar Básica en el primer y segundo ciclos del 80%, para el tercer ciclo es del 74% y para la educación media del 46%¹⁶. Todavía persiste una brecha entre la población de la edad correspondiente a cada ciclo y el porcentaje de su matriculación en el mismo. Además, aunque creció la matrícula, la asistencia a una institución educativa no garantiza necesariamente el aprendizaje: 7 de cada 10 estudiantes no alcanzan el mínimo esperado en las pruebas de matemáticas y de lengua castellana y guaraní, obteniendo resultados inferiores a los logrados en la medición anterior (de 2015) en casi todos los niveles y asignaturas¹⁷.

Aunque el promedio de años de estudio de las y los adolescentes de 15 o más años ha aumentado de 6,7 a 8,3 entre 1998 y 2019¹⁸, existe una diferencia del promedio entre zonas rurales y urbanas. La población de 15 y más años que vive en zonas urbanas estudia aproximadamente 3 años más que las personas del mismo grupo de edad de las zonas rurales.¹⁹ La población más pobre únicamente alcanza 5,8 años de estudio y la más rica llega, en promedio, a 10,8 años, mientras que las personas de pueblos indígenas solamente alcanzan hasta 3 años²⁰.

Si bien las niñas y adolescentes que están dentro del sistema muestran mejor desempeño académico, tienen mayores dificultades para acceder y permanecer dentro del sistema educativo por factores asociados a los estereotipos de género que les imponen la carga del trabajo doméstico y de cuidados o las exponen a la sexualización temprana y la violencia sexual. El 61,8% de mujeres adolescentes que no asisten a una institución educativa refiere que no lo hace por “motivos familiares”.²¹ 1.000.000 de jóvenes de entre 15 y 29 años que no terminaron la escuela no asisten a ninguna institución educativa. Un 20% de estas personas no estudia ni trabaja y la mayor parte de ese porcentaje son mujeres. Esto se debe a que las mujeres son las que se hacen

16 Observatorio Educativo Ciudadano, Plan Nacional de Desarrollo 2030, acceso el 20 de octubre de 2020, <https://observatorio.org.py/planes/z>.

17 Ministerio de Educación y Ciencias, *Programa de Evaluación Censal de Logros Académicos a estudiantes de finales de ciclo/nivel y de factores asociados al aprendizaje* (julio, 2019), https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/1545671565099029.

18 Datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2019 publicados en: Observatorio sobre Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia - CDIA Observa, acceso el 16 de octubre de 2020, <https://www.cdia.org.py/infancia-cuenta/index.html#!/educacion>.

19 *Ibíd.*

20 *Ibíd.*

21 Diana Serafini, “Programa nacional para la igualdad de oportunidades y resultados para las mujeres en la educación” (ponencia, Seminario sobre Política Educativa en Paraguay, 30 de agosto de 2019).

cargo de las tareas domésticas, la crianza de niños(as) o el cuidado de las personas adultas²².

Analfabetismo

Las tasas de analfabetismo se han incrementado del 4% a casi el 7% entre el 2014 y el 2019 y afectan principalmente a mujeres indígenas.²³ Aunque el MEC cuenta con una Dirección General de Educación Permanente para Personas Jóvenes y Adultas y algunos programas –orientados a la población que no pudo acceder a educación a la edad pertinente–, existe una alta tasa de abandono en esta modalidad. En cuanto al analfabetismo funcional, si bien la tasa de alfabetización para toda la población es de 94,02%, solo 1 de cada 5 personas comprende textos complejos.

El aumento del analfabetismo y las dificultades en lectoescritura y comprensión lectora están íntimamente relacionados a la imposición y primacía de la enseñanza en castellano. A pesar de que la Ley N.º 1264/1998 “General de Educación” establece las acciones para garantizar la enseñanza en la lengua oficial materna de cada estudiante, las niñas, los niños y adolescentes monolingües guaraní son obligados a adoptar el castellano como lengua escolar. En 2018, el 37% de la población de más de cinco años habla el guaraní en sus casas, el 29,3% el español y un 30,7%²⁴ combina ambos idiomas, haciendo del guaraní paraguayo la lengua más hablada en los hogares. Además, hay una deuda pendiente en la incorporación y producción de materiales educativos en la diversidad de las 19 lenguas existentes habladas por los 19 pueblos originarios.

Baja calidad educativa

Las mediciones estandarizadas en las que ha participado el país –como el SNEPE y las Pruebas Pisa D– dan cuenta de la baja calidad educativa en ciertas áreas, pero no consideran otros aspectos fundamentales del aprendizaje, como el pensamiento crítico y la educación cívica. Las personas adolescentes y jóvenes desconocen el pasado reciente del país, en específico, el periodo de la dictadura y sus principales violaciones de derechos humanos²⁵. Este hecho se vincula a una historia oficialista impartida en las instituciones educativas que exalta el autoritarismo militarista y desconoce los procesos históricos y sociales. El ministro de Educación, Eduardo Petta, y otras autoridades nacionales han realizado declaraciones y acciones negacionistas de la dicta-

22 UNFPA, *Gasto público social en adolescencia y juventud, 2013-2016. Paraguay* (Asunción: UNFPA, 2018).

23 Observatorio Educativo Ciudadano, *Aprender a leer y escribir: ¿cómo estamos en Paraguay?*, acceso el 20 de octubre de 2020, <https://www.observatorio.org.py/especial/20>.

24 DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2018. DGEEC, Asunción, 2018.

25 Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas (SNEPE), *Informe Nacional. Paraguay. Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana ICCS 2009* (Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo, 2010).

dura y sus nefastas consecuencias para la sociedad paraguaya²⁶. Entre ellas, han reimprimido con dinero público el libro de lectura oficial de la reforma educativa aplicada por la dictadura²⁷ y condecorado a uno de los ministros de Educación de dicho régimen²⁸. El autoritarismo se refuerza también en la práctica política de la conducción actual del Ministerio de Educación que está en conflicto permanente con los gremios de estudiantes, docentes y padres/madres de familia, y es incapaz de construir un consenso en las sucesivas reuniones para implementar la educación a distancia.

Aunque existe una Ley N.º 5136/2013 “De educación inclusiva”, cuyo objeto es establecer las acciones correspondientes para la creación de un modelo educativo inclusivo dentro del sistema regular, en la realidad todavía existen escuelas segregadas para niños, niñas y adolescentes (NNA) con discapacidad. No se logra la inclusión a centros educativos, ya que muchos de ellos rechazan a niñas y niños con discapacidad intelectual y psicossocial²⁹.

Educación en emergencia, mucho antes de covid-19

En Paraguay, muchas comunidades educativas ya vienen gestionando como pueden la educación en contextos de emergencia, previos a la pandemia de la covid-19, que usualmente son vistos como casos aislados, pero que en realidad son la mayoría. La violencia sexual, de género y la intrafamiliar tienen cifras alarmantes. Las inundaciones estacionales desplazan a una gran población anualmente.³⁰ Desde hace una década, tres departamentos, los más pobres del país, viven en contextos de militarización por el conflicto entre la narcogranjería, grupos armados irregulares, sicariato y Fuerza de Tarea Conjunta (policial, militares, agentes antinarcóticos); hay evidencias de cómo la falta de atención desde el Estado a la política educativa en estos escenarios abona las condiciones para el reclutamiento de adolescentes y jóvenes desde los grupos armados y las redes de narcotráfico³¹.

26 “El presidente paraguayo Mario Abdo Benítez reivindicó la dictadura de Stroessner: ‘Ipu porã la 3 de Noviembre ¿nahaniri?’”, *Latinoamérica Piensa*, 23 de julio de 2020, acceso el 25 de octubre de 2020, <https://latinoamericapiensa.com/el-presidente-mario-abdo-benitez-reivindico-la-dictadura-de-stroessner-ipu-pora-la-3-de-noviembre-nahaniri/26265/>.

27 “Reimpresión de Semillita crea polémica”, *Última Hora*, 7 de febrero de 2020, acceso el 27 de octubre de 2020, <https://www.ultimahora.com/reimpresion-semillita-crea-polemica-n2868887.html>

28 “Lanzan ediciones limitadas de los emblemáticos libros de lectura Semillita y Estrellita”, *Agencia IP*, 6 de febrero de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, <https://www.ip.gov.py/ip/lanzan-ediciones-limitadas-de-los-emblematicos-libros-de-lectura-semillita-y-estrellita/>. “Critican homenaje de Petta a dictadura”, *Última Hora*, 8 de febrero de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, <https://www.ultimahora.com/critican-homenaje-petta-dictadura-n2869059.html>.

29 Mario Rubén Marecos, Emilio Pineda, Eva Insrán, “La gran brecha”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 151-162.

30 Alcira Sosa, *EDUCAR EN TIEMPOS DE... (pandemias y otras circunstancias). Reflexiones en estado de Confinamiento* (Asunción, UNIBE, 2020), https://postgrado.unibe.edu.py/images/2020/Educacion_en_tiempos_de_confinamiento_y_otras_circunstancias.pdf.

31 Serpaj, *Nos trajeron miedo. Los rostros del daño: valoración, dimensiones, tipologías y actores del daño. Adolescentes y jóvenes en territorios de conflicto* (Asunción, Servicio Paz y Justicia, Paraguay, 2017).

Persiste la tendencia a la invisibilización de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad por razones de género, etnia, nivel socioeconómico, discapacidad. Los programas dirigidos a la niñez y adolescencia son pensados exclusivamente para la clase más privilegiada y de zonas urbanas³².

Desafío pendiente: Educación Integral de la Sexualidad

Uno de los desafíos pendientes en materia de educación es la recomendación sobre el abordaje de la Educación Integral de la Sexualidad (EIS)³³. Siguen vigentes las Resoluciones N.º 29664/2017 “Que prohíbe la difusión y utilización de materiales impresos como digitales referentes a la teoría y/o ideología de género, en instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias”³⁴ y la N.º 1761/2019 “Por la cual se dispone la no utilización del material denominado ‘Guía para docentes sobre Educación Integral de la Sexualidad - Educación Permanente’, en instituciones educativas de gestión oficial, privada y privada subvencionada de todo el país”.³⁵ Ambas resoluciones atentan contra las posibilidades de una educación más equitativa para niños, niñas y adolescentes, y son contrarias a varios acuerdos, planes y políticas nacionales e internacionales suscritos por el Estado paraguayo³⁶.

INCONVENIENTES EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19

El Poder Ejecutivo tomó la decisión de no retornar a clases presenciales por la pandemia de la covid-19 desde mediados de marzo del 2020 y, en consecuencia, el MEC adoptó la modalidad de educación a distancia para el desa-

32 Patricia A. Misiengo T., *Los desafíos de la docencia frente a las infancias excluidas y relegadas* (Asunción: Desarrollo, Participación y Ciudadanía – Instituto de Desarrollo, 2014).

33 Entre otros, ver: CDH, 2013: párrafo 13; CDESC, 2015: párrafo 29 d); EPU, 2016: párrafo 102.157 (Recomendación del Reino Unido); Relator Especial sobre el Derecho a la Salud (Púras, 2016: párrafo 60).

34 Véase CEDAW, 2017: párrafo 9; Comunicado de Prensa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Disponible en Comunicado de Prensa. CIDH lamenta la prohibición de la enseñanza de género en Paraguay. 15 de diciembre de 2017, <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/208.asp>); CDH, 2013 y 2019.

35 Disponible en <https://www.mec.gov.py/cms/?ref=298357-mec-resuelve-prohibicion-y-difusion-de-materiales-sobre-ideologia-de-genero>; <https://www.mec.gov.py/sigmec/resoluciones/29664-2017-RIERA.pdf>; véase CDH, 2019.

36 Entre ellos, la Ley N.º 605/1995 que ratifica la “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer”, Belém do Pará, establece que “...debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause [...] daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer”. La Ley N.º 4633/2012 “Contra el acoso escolar en las instituciones educativas públicas y privadas”, que entre sus *Definiciones* establece que las normas de convivencia tienen el objetivo de regular la conducta de todos sus integrantes, dentro de los principios democráticos y participativos, basados en los derechos humanos y de género. Por su parte, el Parlamento nacional cuenta con una Comisión de Equidad y Género; el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social cuenta con una Dirección de Género y un Manual de Atención Integral a Víctimas de Violencia Intrafamiliar y de Género; la Policía Nacional cuenta con un Manual de Procedimientos de Actuación Policial para la Atención a Víctimas de Violencia Doméstica y de Género; la Secretaría de la Función Pública del Estado paraguayo tiene un Protocolo de actuación ante casos de violencia laboral, con perspectiva de género; la Corte Suprema de Justicia tiene una Secretaría de Género y un Observatorio de Justicia y Género; la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos tiene una plataforma digital denominada Atlas de Género (<https://atlasgenero.dgeec.gov.py/>); el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) tiene una Dirección General de Género y Juventud Rural, que debe trabajar con el MEC en los programas de educación rural; el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible cuenta con una Estrategia Nacional de Género ante el Cambio Climático.

rollo del proceso de enseñanza-aprendizaje en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional.

¡TU ESCUELA EN CASA! El MEC presentó el documento Plan de Educación en tiempos de pandemia ¡Tu escuela en casa!³⁷ La plataforma digital habilitada para las clases virtuales se denominaba de igual forma. El ministerio planteó garantizar “las clases” apelando a la estrategia de aprendizaje consistente en envío y descarga de tareas y no como proceso pedagógico a través del cual se generan actividades de enseñanza adecuadas al contexto, características de los estudiantes y en función a posibilidades/limitaciones de los recursos digitales.

CRISIS ALIMENTARIA. El cierre de las escuelas implicó una crisis alimentaria para la mayoría de las familias que acceden a las escuelas públicas, ya que el acceso a nutrientes suficientes de muchas niñas y niños en edad escolar depende del programa de alimentación escolar. Solo durante el año 2017, 102.851 niños(as) menores de 5 años requirieron complemento nutricional del Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI) porque sus familias no pueden proveerles del alimento necesario.³⁸ Una de las primeras acciones del ministro Eduardo Petta San Martín fue condicionar la entrega de alimentos al cumplimiento de las tareas escolares³⁹. Luego, amenazó a los padres y las madres con denunciarlos(as) a las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (Codeni), como medida para “garantizar el derecho a la educación”⁴⁰. Además, desde la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (Fenaes) se denunció que los kits repartidos contenían productos vencidos o incluso en descomposición y, en algunos casos, eran insuficientes. Este gremio de estudiantes habilitó una línea telefónica para recibir denuncias sobre casos similares. Llegaron a recepcionar llamadas por más de 26 situaciones irregulares en la entrega de kits⁴¹. Hasta la fecha, no existe ninguna explicación del MEC con relación a las mismas.

FALENCIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN (TIC) EN EDUCACIÓN. El bajo acceso a las TIC es un gran obstáculo para la educación a distancia y se da principalmente en las zonas más vulnerables de Asunción y el departamento Central, en las zonas rurales y las comunidades indígenas. Existen incongruencias entre los datos de acceso presentados por el MEC, el presidente de la República y por organismos internacionales. Entre los estudiantes matri-

37 Presentado en abril, véase https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/15716?1589908264.

38 Cobertura General del Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI) por Año 2013-2018, acceso el 8 de octubre de 2020, https://drive.google.com/file/d/1QNX7LwA_H3c4sDyjMFluaCNKRAXRyIV7/view.

39 “Petta condiciona entrega de kits alimenticios a cambio de tareas”, *Última Hora*, 27 de abril de 2020, acceso el 23 de octubre de 2020, <https://www.ultimahora.com/petta-condiciona-entrega-kits-alimenticios-cambio-tareas-n2882299.html>.

40 Memorandum N.º 1044 de la Dirección de Educación Capital del 9 de julio de 2020.

41 “Fenaes denuncia más irregularidades en entrega de kits”, *Hoy*, 2 de abril de 2020, acceso el 23 de octubre de 2020, <https://www.hoy.com.py/nacionales/fenaes-denuncia-mas-irregularidades-en-entrega-de-kits.html>.

culados en el sector público, el 92% no posee acceso a Internet en los hogares y 50% en el caso del sector privado⁴². Sin embargo, el ministro, durante su interpellación⁴³ en el Senado el 13 de mayo de 2020, declaró que reciben respuestas de 918.343 estudiantes (un 60% de la totalidad del estudiantado). El presidente de la República, por su parte, declara en su informe de gestión que 1.500.000 estudiantes y 80.000 docentes acceden gratuitamente a la plataforma (virtual)⁴⁴. Según un pedido de información pública del 6 de mayo de 2020, el MEC reporta que son 245.279 personas y no distingue entre estudiantes y docentes.⁴⁵ Más adelante, Unicef Paraguay, en su Encuesta de percepción sobre la covid-19 en Paraguay, publica datos similares: apenas un 22% accede a la educación mediante plataformas web habilitadas para las clases virtuales, mientras el 52% de los estudiantes declaró que sus docentes envían tareas por WhatsApp o correo electrónico. Es decir, el acceso a los materiales se da gracias a que dichos docentes están costeadando paquetes de datos de Internet por cuenta personal⁴⁶.

Pese a que el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI) financia desde 2014 el programa de “Mejoramiento de las condiciones de aprendizaje mediante la incorporación de TIC en establecimientos educativos y unidades de gestión educativa en Paraguay”, con 112 millones de dólares, a cinco años de iniciado, la suspensión de las clases presenciales y la implementación de la educación a distancia a causa de la pandemia de la covid-19 desnudaron las falencias del sistema educativo en cuanto a implementación de las TIC en educación. En mayo de 2020 se aprobó una reprogramación de dicho programa a partir de un diagnóstico que da cuenta, entre otras cosas, de la baja ejecución, las intervenciones aisladas y la descoordinación entre los componentes, la ausencia de estrategia para complementar las intervenciones en diferentes niveles y la falta de registro de las personas capacitadas por el programa⁴⁷.

Aunque el MEC ha reportado que 40.000 estudiantes no se comunicaron luego del inicio de las clases a distancia⁴⁸, y la Asociación de Instituciones Educativas Privadas del Paraguay (AIEPP) ha declarado que alrededor de 30.000 estudiantes migraron a escuelas y colegios públicos⁴⁹, aún no se cuenta con

42 “¿Cómo es la infraestructura de internet en Paraguay?”, *Tedic*, 7 de mayo de 2020, acceso el 23 de octubre de 2020, <https://www.tedic.org/como-es-la-infraestructura-de-internet-en-paraguay/>.

43 Sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores - 13-05-2020.

44 Segundo Informe Oficial del presidente Mario Abdo Benítez 2020, acceso el 30 de octubre de 2020, <https://informepresidencial.gov.py/>.

45 “Solicitud #30235. Documentación respaldatoria sobre ¡Tu escuela en casa!”, Portal Unificado de Información Pública, acceso el 30 de octubre de 2020, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/30235>.

46 Unicef, *Encuesta de percepciones sobre Covid-19 en Paraguay* (Asunción: Unicef, 2020).

47 CAFEI Resolución N.º 3 28/05/2020. Disponible en <https://nube.stp.gov.py/s/f8aiBBPaiNxxkByo#pdfviewer>.

48 “Educación establece orientaciones para evaluar en pandemia”, *Última Hora*, 22 de julio de 2020, acceso el 23 de octubre de 2020, <https://www.ultimohora.com/educacion-establece-orientaciones-evaluar-pandemia-n2896139.html>.

49 “Alto índice de desmatriculados preocupa al sector privado educativo”, *Hoy*, 18 de junio de 2020, acceso el 22 de octubre de 2020, <https://www.hoy.com.py/nacionales/alto-indice-de-desmatriculados-preocupa-al-sector-privado-educativo>.

datos acerca de este proceso. El Plan de Educación en tiempos de pandemia del MEC prevé en el mes de noviembre del 2020 una evaluación del mismo.

CAPACITACIONES CON PERSPECTIVAS CONTRARIAS A LA CIENCIA Y A LOS DERECHOS. Durante la pandemia continuó la alianza y colaboración del MEC con la organización confesional Funda Joven⁵⁰ –fundación cuestionada por realizar, durante una capacitación docente, apología al maltrato infantil como forma de “curar” el suicidio⁵¹–. La alianza es para capacitaciones a docentes, pero el enfoque no posee perspectiva científica y de derechos⁵². Uno de los seminarios realizados en conjunto fue el de “Salud Integral del Niño”, dirigido a educadores y padres de familias.⁵³ Una de las expositoras fue la actriz mexicana María Antonieta de las Nieves –conocida como “La Chilindrina” por su personaje en el programa de televisión “El Chavo del 8” – sobre prevención del abuso a NNA. Su exposición tuvo un abordaje contrario al recomendado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), pues utilizó eufemismos para referirse a los genitales, siendo que en los materiales del MSPyBS orientados a docentes recomiendan enseñar a NNA las partes del cuerpo con sus nombres y sin tabúes^{54 55}.

INCERTIDUMBRE EN CUANTO AL REGRESO. Al momento del cierre de este informe se están debatiendo protocolos de regreso a clases semipresenciales para algunos niveles⁵⁶ y un punto conflictivo son las condiciones de salubridad necesarias para garantizar la salud de docentes y estudiantes. Muchas instituciones educativas no cuentan con las condiciones mínimas de infraestructura y se requiere reparación/adecuación para 12.939 aulas y 3.475 sanitarios; en muchos casos hay bajo acceso a agua potable y disposición final de residuos⁵⁷.

50 Ministerio de Educación y Ciencias, Resolución N.º 12595 del 10 de junio de 2015, Resolución N.º 15973 del 30 de agosto de 2016 y Resolución N.º 14686 del 23 de mayo de 2017.

51 Maximiliano Manzoni, “El plan de Petta para la salud mental de los niños: una ONG evangélica”, *El Surtidor*, 13 de agosto de 2019, <https://elsurti.com/reportaje/2020/08/05/el-plan-de-petta-para-la-salud-mental-de-los-ninos-una-ong-evangelica/>.

52 Seminarios Virtuales “Salud Emocional del Docente”: https://www.mec.gov.py/cms_v4/?ref=299718-inicio-ciclo-de-seminarios-virtuales-que-buscan-fortalecer-la-salud-emocional-del-docente; <https://www.mec.gov.py/cms/?ref=299724-seminario-virtual-manejo-del-estres-ansiedad-y-depresion-con-gran-conocatoria-de-docentes>.

53 Realizado el 22 de agosto por medio de la plataforma Teams, con transmisión en vivo por Facebook. Con las disertaciones de la psiquiatra Dra. Cynthia Oviedo, la Mag. psicóloga Patricia Cañiza, el Lic. psicólogo Christian Verdún y la participación especial de la actriz mexicana María Antonieta de las Nieves, más conocida como “La Chilindrina” de la serie televisiva “El Chavo del 8”.

54 Pepa Horno Goicoechea y F. Javier Romeo Biedma, *La Regla de Kiko. Guía Didáctica para educadores* (Madrid: Federación de Asociaciones para la Prevención del Maltrato Infantil, 2011), 9. Publicada en la web del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social del Paraguay como material de apoyo del Programa de Promoción y prevención de una vida libre de violencia.

55 Campaña “Todos somos responsables” de Unicef Paraguay (2019), <https://www.unicef.org/paraguay/todos-somos-responsables>.

56 Decreto N.º 4220/2020 del Poder Ejecutivo, <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/05e25a-DECRETO4220an190172.pdf>.

57 Juntos por la Educación, *Financiamiento público de la educación en el Paraguay. Notas para el debate y construcción de políticas públicas* (Asunción: Juntos por la Educación, 2019).

PRESUPUESTO EN EDUCACIÓN

Sigue representando alrededor del 4% del PIB, uno de los más bajos de la región. Aunque la creación del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación significó un avance en el presupuesto disponible para las políticas educativas, desde que inició su implementación en el 2014 se dejó de cumplir el mandato constitucional de otorgar a la educación un mínimo del 20% del gasto del Gobierno Central.⁵⁸ En la elaboración del Presupuesto General de la Nación 2021, el Estado plantea una política de austeridad⁵⁹. Esta austeridad implicaría recortes a las instituciones del Estado del área social –entre las que se encuentra el MEC–, que sufrirían una reducción del 7,6% (USD 83.762.972) en comparación al 2020.

CONCLUSIONES

La educación en derechos humanos es la traducción pedagógica del proyecto político que se deriva del derecho a la educación y esta concepción sigue sin encontrar su lugar en la educación pública y, en tiempos de la covid-19, la incertidumbre se profundizó más.

En el contexto de la pandemia, el MEC impulsó una propuesta de educación virtual dirigida a docentes y establecimientos escolares que no contaban con las experiencias ni con los recursos culturales y tecnológicos básicos para garantizar la continuidad pedagógica en entornos virtuales.

En Paraguay creció la matrícula, pero no necesariamente por asistir a la escuela se aprende más y mejor. Lo que entró en crisis al cerrar las escuelas por la pandemia no es el aprendizaje –que ya estaba en crisis desde mucho antes–⁶⁰, sino el sistema de gestión comunitario, de cuidados y de alimentación que implicaba la escuela pública para las familias en situación de vulnerabilidad.

Las condiciones de desigualdad profundizadas en el campo educativo muestran la ausencia de la perspectiva de derechos en el enfoque del MEC y en sus propuestas e iniciativas puntuales ante la pandemia. El balance de los 25 años revela, por su parte, que esta ausencia no es precisamente un rasgo novedoso sino un modo histórico de funcionamiento institucional. El hecho instala inquietudes e incertidumbres sobre las posibilidades efectivas de producir una transformación educativa que permita realizar a plenitud

58 Lila Molinier, *El Derecho a la Educación y el Gasto Público en Paraguay* (Asunción: Servicio Paz y Justicia, Paraguay, 2016).

59 “En 2021 la deuda llegará a 34,8% del PIB, según Hacienda”, *ABC Color*, 8 de septiembre de 2020, acceso el 29 de octubre de 2020, <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/09/08/en-2021-la-deuda-llegara-a-348-del-pib-segun-hacienda/>.

60 Ramón Corvalán, “Derecho al aprendizaje: un derecho postergado”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2007* (Asunción: Codehupy, 2007), 430-439.

el núcleo básico del derecho a la educación que es la educación en derechos humanos.

Es urgente y necesario un debate democrático y participativo sobre las condiciones reales de la población para acceder a una educación pública, gratuita, emancipadora y pertinente.

RECOMENDACIONES

A partir del balance de los 25 años de la situación del derecho a la educación y el análisis correspondiente al 2020, debe destacarse la vigencia de casi la mayoría de las recomendaciones formuladas en los informes anuales desde su primera edición⁶¹. Pese a ello, se insiste en:

- Articular las políticas educativas con las políticas sociales ejecutadas por otras instancias, como el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, el Ministerio de Desarrollo Social y la Secretaría de Emergencia Nacional, principalmente aquellas orientadas a las poblaciones más vulnerabilizadas, como las de apoyo a la agricultura familiar campesina e indígena.
- Aprobar el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos e implementar una política nacional de educación en derechos humanos.
- Aumentar el presupuesto de educación en al menos un 0,5% anual, hasta alcanzar el 6% del PIB, como parte de la estrategia de lucha contra la pobreza.
- Promover investigaciones multidisciplinarias que puedan dar cuenta de los principales retos en cuanto al mejoramiento de la calidad educativa en el país, y poder tener evidencia científica sobre la incidencia de los factores pedagógicos y los factores socioeconómicos que determinan la calidad para mejorar las políticas educativas.
- Elaborar e implementar una Política Nacional de Educación Integral de la Sexualidad científica, laica, con perspectiva de género y de derechos humanos en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia para todas las instituciones educativas del país, que incluya la formación docente de todos los niveles.

⁶¹ A modo de ejemplo, basta mencionar que en el informe de 1996 ya se llamaba la atención sobre "el deterioro de la calidad de la enseñanza pública".

- Convertir la asignatura optativa de Autoritarismo en la Historia Reciente del Paraguay en parte oficial del currículum de las asignaturas de Historia y Ciencias Sociales.
- Repensar las políticas de alimentación escolar dándoles un sentido comunitario, pedagógico y nutricional, más allá de la entrega de víveres, organizar programas de huertas escolares, cantinas saludables, talleres de ciencias a través de la cocción de alimentos.
- Mejorar las condiciones laborales de las(os) docentes en términos de salarios acordes a sus responsabilidades, estímulos para la formación continua y actualización pedagógica, e investigar sus condiciones de salud física y mental.
- Generar procesos de evaluación de manera participativa con los gremios docentes a fin de tener datos cuantitativos y cualitativos, que permitan tomar mejores decisiones en la planificación educativa.
- Investigar con mayor profundidad las brechas en el acceso al servicio de Internet, a las Tecnologías de la Información y la Comunicación a nivel territorial, con énfasis en sus posibilidades, limitaciones y condicionantes.
- Promover y respetar la autonomía de las y los estudiantes para formar sus organizaciones, elegir a sus representantes y manifestarse cuando lo consideran necesario por el cumplimiento de sus derechos, sin ningún tipo de represión, ni represalias por ejercer su participación protagónica y libertades cívicas.

