



## Asamblea General

Distr. general  
16 de marzo de 2010  
Original: español

---

### Consejo de Derechos Humanos

#### 14º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo**

### **Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz\***

#### **Misión al Paraguay (14 a 22 de abril de 2009)**

##### *Resumen*

El Relator Especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz Villalobos, visitó el Paraguay del 14 al 22 de abril de 2009. Durante la misión el Relator Especial examinó el estado del derecho a la educación, tomando en cuenta los diferentes niveles educativos, es decir, la educación preescolar, primaria, secundaria y superior.

En el presente informe, el Relator Especial analiza las principales características del sistema educativo paraguayo en términos de organización, cobertura, infraestructura, gasto estatal y política del actual Gobierno, así como varios programas especiales como la educación bilingüe intercultural, además de varias otras instituciones estatales relacionadas con el tema, como el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y Resultados para la Mujer en la Educación (PRIOME) y Abrazos.

El Relator Especial observa varios desafíos que afectan al sistema educativo. Nota con preocupación el alto índice de repetición en la educación básica (30%); la baja tasa de egreso de la educación media (27%) y el abandono en que han permanecido habitantes de zonas rurales y de las comunidades indígenas, en prácticamente todas las áreas del desarrollo. El Relator Especial lamenta que la tasa de analfabetismo de las personas indígenas mayores de 15 años alcance el 40%.

---

\* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe, que figura en el anexo, se distribuye en español y en inglés solamente.

El Relator Especial considera que el Congreso paraguayo debe asignar a la educación un presupuesto creciente. El Relator Especial recuerda las obligaciones nacionales e internacionales del Estado de invertir progresivamente en la educación hasta el máximo de los recursos posibles. En ese contexto, recomienda aumentar el presupuesto para la educación en un 0,5% anual del PIB, hasta alcanzar al menos el 6% que establecen los estándares internacionales.

Además, el Relator Especial considera necesario hacer un esfuerzo para construir un consenso nacional respecto de la educación, que vaya más allá de los cambios de gobierno. Se debe estimular el debate para eliminar la "partidización" de los problemas educativos. Resulta urgente posicionar a la educación como una prioridad nacional, otorgándole, para empezar, el presupuesto que requiere, y no sólo cubrir el sueldo de los maestros y maestras. En ese sentido, el sistema educativo requiere de los recursos necesarios para resolver los problemas de infraestructura, agua potable, merienda escolar, materiales educativos que respondan a la diversidad cultural, formación docente y todas aquellas medidas afirmativas para que los más pobres puedan llegar y permanecer con éxito en la escuela.

## Anexo

### Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz

#### Misión al Paraguay (14 a 22 de abril de 2009)

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–2	4
II. El derecho a la educación: principios, normas y estándares .....	3–13	4
A. Marco legal internacional .....	3–4	4
B. Marco legal interno y políticas nacionales .....	5–13	5
III. Características principales del sistema educativo paraguayo .....	14–28	7
A. Estructura y organización del sistema educativo .....	14–21	7
B. Cobertura .....	22–25	9
C. Gasto estatal en educación.....	26–28	9
IV. Ejemplos de buenas prácticas .....	29–47	10
A. Escuela Viva Hekokatúva.....	29–31	10
B. Programa PRIOME .....	32–35	10
C. Programa Abrazo.....	36–39	11
D. Campaña Nacional de Alfabetización .....	40–44	12
E. Pa'i Puku.....	45–47	12
V. Desafíos del sistema educativo .....	48–69	13
A. La ruralidad .....	48–50	13
B. La migración.....	51–53	14
C. Educación de los pueblos indígenas .....	54–59	14
D. Bilingüismo y educación en guaraní.....	60–62	15
E. Privatización de la educación superior .....	63–65	16
F. Educación inclusiva.....	66–69	16
VI. Conclusiones y recomendaciones .....	70–82	17

## **I. Introducción**

1. El Relator Especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz Villalobos, visitó el Paraguay entre el 14 y el 22 de abril de 2009. Visitó las ciudades de Asunción y Ciudad del Este, así como los departamentos de Presidente Hayes, Central y Alto Paraná. El Relator Especial tuvo el honor de ser recibido por los Ministros de Relaciones Exteriores, de Educación, de la Mujer, de la Niñez y el Ministro Secretario General de la Presidencia, así como por el Defensor del Pueblo, el Consejo Nacional de Educación y Cultura, la Comisión del Bilingüismo, el Presidente de la Comisión de Educación del Senado y otras autoridades nacionales y locales.

2. En aproximadamente sesenta reuniones diferentes el Relator Especial interactuó también con más de 300 representantes de la sociedad civil, incluyendo a líderes indígenas; maestros y maestras; estudiantes; padres y madres de familia; organizaciones de maestros; y representantes de los organismos del sistema de las Naciones Unidas en el Paraguay. El Relator Especial tuvo la oportunidad de visitar escuelas de primaria y secundaria y de turno noche, así como la Universidad Nacional de Asunción, un centro penitenciario y proyectos de educación formal y no formal de organizaciones no gubernamentales, así como otras instituciones estatales relacionadas con el tema, como el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y Resultados para la Mujer en la Educación (PRIOME) y Abrazo. El Relator Especial desea expresar su gratitud al Gobierno por su invitación y por brindarle la oportunidad de reunirse con todas las autoridades relevantes para su mandato, así como a todas las personas con quienes se reunió en el curso de su visita.

## **II. El derecho a la educación: principios, normas y estándares**

### **A. Marco legal internacional**

3. La República del Paraguay es parte de instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (adhesión en 1992); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1992); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1990) y el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura (2005); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (2003); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1987); la Convención sobre los Derechos del Niño (1990); los dos Protocolos Facultativos a la Convención sobre los Derechos del Niño, relativos a la participación de niños en los conflictos armado (2002) y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2003), además del Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de 1989 (1993). Todos ellos contienen disposiciones específicas en materia de la educación y comprometen al Estado a adoptar todas las medidas necesarias para proteger, respetar y facilitar el ejercicio del derecho a la educación de todos y todas en su territorio, sin discriminación alguna.

4. El artículo 137 de la Constitución política de la República del Paraguay establece que "La ley suprema de la República es la Constitución. Ésta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado". También el artículo 141 de la Constitución dice que "Los tratados internacionales validamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados,

forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el artículo 137". La legislación nacional y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Paraguay establecen la obligación del Estado de proporcionar y facilitar la educación a sus habitantes, sin discriminación.

## B. Marco legal interno y políticas nacionales

5. Los tres principales textos legales relativos a la educación en el país son la Constitución política de la República del Paraguay de 1992 (cap. VII: De la educación y la cultura), cuyos principios se indicaron anteriormente; la Ley general de educación N° 1264 de 1998 y el Código de la Niñez y la Adolescencia de 2001, Ley N° 1680.

6. Según lo establecido en el artículo 76 de la Constitución, la enseñanza escolar básica es obligatoria y gratuita, y el Estado fomentará la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y la superior o universitaria, así como la investigación científica y tecnológica.

7. El Estado del Paraguay ha adoptado las medidas normativas y legislativas necesarias para crear un sistema educativo que busque garantizar el ejercicio del derecho a la educación. En un ámbito general, el marco normativo está regido por los artículos de la Constitución que se refieren a la materia educativa, así como por la Ley general de educación y el Código de la Niñez y la Adolescencia. Para desarrollar ambas normas generales, existen otras leyes y reglamentos que se refieren a aspectos más concretos de la normativa educativa y que se mencionarán específicamente en el desarrollo del presente informe, según la materia con la que dichas normativas estén relacionadas.

8. Inicialmente, la Constitución reconoce el derecho "a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad" y afirma que los fines de la educación "son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio"<sup>1</sup>. De acuerdo a la Constitución, la educación primaria y básica es de carácter gratuito (en las escuelas públicas) y obligatorio<sup>2</sup>. La Constitución declara la alfabetización y la capacitación para el trabajo como "objetivos permanentes del sistema educativo" y compromete al Estado a organizar al sistema escolar, con la participación de las distintas comunidades educativas<sup>3</sup>. Además, en relación con la enseñanza en lengua materna, la Constitución establece que la "enseñanza en los comienzos del proceso escolar se realizará en la lengua oficial materna del educando. Se instruirá asimismo en el conocimiento y en el empleo de ambos idiomas oficiales de la República. En el caso de las minorías étnicas cuya lengua materna no sea el guaraní, se podrá elegir uno de los dos idiomas oficiales"<sup>4</sup>.

9. El 5 de diciembre de 2002 fue aprobado el Código de la Niñez y la Adolescencia el cual reconoce el derecho a una educación que les garantice al niño y al adolescente el desarrollo armónico e integral de su persona, y que les prepare para el ejercicio de la ciudadanía<sup>5</sup>. Se le garantiza: a) el derecho a ser respetado por sus educadores; b) el derecho de organización y participación en entidades estudiantiles; c) la promoción y difusión de

<sup>1</sup> Constitución de la República del Paraguay, art. 73.

<sup>2</sup> *Ibid.*, art. 76.

<sup>3</sup> *Ibid.*, art. 76.

<sup>4</sup> *Ibid.*, art. 77.

<sup>5</sup> Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 1680/01), art. 20.

sus derechos; d) el acceso a escuelas públicas gratuitas cercanas a su residencia, y e) el respeto a su dignidad<sup>6</sup>. También reconoce el derecho del niño y el adolescente con discapacidad física, sensorial, intelectual o emocional a recibir cuidados y atención adecuados, inmediatos y continuos, que le permitan valerse por sí mismos y participar de la vida de su comunidad en condiciones de dignidad e igualdad. Por último, prohíbe la discriminación y el aislamiento social de los afectados de estas condiciones<sup>7</sup>.

10. El 26 de mayo de 1998, el Congreso de la República aprobó la Ley general de educación, que busca regular la educación pública y privada, estableciendo "los principios y fines generales que deben inspirarla y orientarla. Regulará la gestión, la organización, la estructura del sistema educativo nacional, la educación de régimen general y especial, el sistema escolar y sus modalidades. Determinará las normas básicas de participación y responsabilidades de los miembros de las comunidades educativas, de los establecimientos educativos, las formas de financiación del sector público de la educación y demás funciones del sistema"<sup>8</sup>. La ley reconoce como principios fundamentales que todo habitante del Paraguay tiene derecho a una educación "integral y permanente"<sup>9</sup>, y que el sistema educativo nacional "está formulado para beneficiar a todos los habitantes de la República". Igualmente, se señala que los pueblos indígenas "gozan al respecto de los derechos que les son reconocidos por la Constitución Nacional y esta ley"<sup>10</sup>.

11. La Ley general de educación enumera las obligaciones estatales en materia de educación, entre las cuales se encuentran: a) garantizar el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades de acceder a los conocimientos y a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología; b) propiciar y facilitar la educación sin discriminación alguna; c) garantizar la libertad de enseñar, sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética, el derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico; d) asegurar a toda la población del país el acceso a la educación y crear las condiciones de una real igualdad de oportunidades; e) financiar al sistema educativo nacional principalmente con recursos del Estado; f) establecer un diseño curricular básico, que posibilite la elaboración de proyectos curriculares ajustados a las características y necesidades de cada caso, y g) impulsar a la descentralización de los servicios educativos públicos de gestión oficial<sup>11</sup>. Establece la obligación del Estado a definir y fijar la política educativa en permanente consulta con las instituciones y organizaciones involucradas en la educación, respetando los derechos, obligaciones, fines y principios establecidos en esta ley<sup>12</sup>. También garantiza la integración de alumnos con condiciones educativas especiales y compromete al Estado a facilitar el ingreso de las personas de escasos recursos en los establecimientos públicos gratuitos y, cuando éstos son inexistentes o insuficientes para la demanda escolar, financiar plazas de estudio en los centros privados a través de becas, parciales o totales<sup>13</sup>.

12. La Ley general de educación asigna por lo menos el 20% del presupuesto general de gastos de la nación para la educación. Con este presupuesto, el Estado se compromete a proveer los bienes y recursos necesarios para: a) el funcionamiento del Ministerio de Educación y Cultura y el Consejo Nacional de Educación y Cultura, la investigación educativa y los demás servicios del Ministerio; b) el funcionamiento, equipamiento,

<sup>6</sup> *Ibíd.*, art. 21.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, art. 22.

<sup>8</sup> Ley general de educación (Ley N° 1264), art. 7.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, art. 1.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, art. 2.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, título I, arts. 1 a 6.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, art. 19.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, arts. 23 y 24.

mantenimiento y desarrollo de los establecimientos educativos públicos; c) la creación de nuevas instituciones educativas públicas; d) el apoyo a las instituciones privadas y e) el desarrollo educativo y la actualización continua de las educadoras y educadores y del sistema educativo nacional en general<sup>14</sup>.

13. Según La Ley general de educación, la educación se entiende como "el proceso permanente de comunicación creativa de la cultura de la comunidad, integrada en la cultura nacional y universal, para la realización del hombre en la totalidad de sus dimensiones" y el sistema educativo nacional se define como el "conjunto de niveles y modalidades educativos interrelacionados, desarrolladas por la comunidad educativa y regulado por el Estado"<sup>15</sup>, conformado por la educación de régimen general, tanto formal como no formal, la educación de régimen especial y otras modalidades de atención educativa<sup>16</sup>. Las funciones del Estado en torno a la educación en el Paraguay se ejercen por medio del Ministerio de Educación y Cultura (MEC)<sup>17</sup>.

### **III. Características principales del sistema educativo paraguayo**

#### **A. Estructura y organización del sistema educativo**

14. El actual Sistema Educativo Nacional (SEN) es resultado de la reforma educativa, cuya implementación se inicia en 1994, e incluye la educación de régimen general (formal y no formal) y refleja la educación de régimen especial y otras modalidades de atención educativa. El SEN se estructura en los siguientes niveles: educación inicial, educación escolar básica, educación media y educación superior; como modalidad se propone la educación permanente. El Ministerio de Educación y Cultura (MEC), a través del Viceministerio de Educación y sus instancias dependientes, gobierna, organiza y administra el SEN, en coordinación con los gobiernos departamentales y municipales. Como instancia de apoyo a la gestión del MEC, el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) es responsable de la formulación de propuestas para las políticas educativas y culturales, la reforma del SEN y la supervisión de su implementación.

##### **1. Educación inicial y educación básica**

15. La educación inicial consiste de dos ciclos; el primer ciclo atiende a los niños hasta los 3 años de edad y el segundo hasta los 4 años. A la edad de 5 años, el o la estudiante conocido como "preescolar" ingresa a la educación escolar básica. La educación básica es obligatoria y gratuita en las escuelas públicas de gestión oficial. Para los alumnos de escasos recursos la gratuidad se extiende progresivamente a los programas de nutrición y al suministro de útiles escolares. Comprende nueve años de estudios, divididos en tres ciclos y se provee para los niños y niñas entre 6 y 14 años de edad<sup>18</sup>.

16. La educación inicial y básica se organiza por áreas obligatorias, cuyas definiciones y contenidos son determinados y revisados periódicamente por el Ministerio de Educación y Cultura. De acuerdo con la Ley general de educación, la enseñanza se realizará en la lengua oficial materna del educado desde los comienzos del proceso escolar o desde el primer grado. La otra lengua oficial se enseñará también desde el inicio de la educación escolar con el tratamiento didáctico propio de una segunda lengua. Dentro de la educación inicial,

<sup>14</sup> *Ibíd.*, art. 145.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, art. 11.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, art. 26.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, art. 18.

<sup>18</sup> Ministerio de Educación y Cultura, "Estadística educativa", Asunción (Paraguay), 2008, Introducción.

se implementarán programas de prevención de dificultades de aprendizaje, así como sistemas de evaluación para la detección precoz de condiciones intelectuales superiores, inferiores y deficiencias sensoriales para tomar medidas oportunas y adecuadas a cada uso<sup>19</sup>. En la práctica, en la mayoría de los casos, tanto el guaraní como el español se enseñan durante la educación básica, enfoque que privilegia el español como lengua primaria de la enseñanza a nivel de la educación media y así en adelante. Durante la educación inicial, se emplean programas de prevención de dificultades del aprendizaje, así como sistemas de evaluación para la detección precoz de condiciones intelectuales superiores, inferiores y discapacidades sensoriales.

17. Al completar el tercer ciclo de educación escolar básica y terminar con el 9º grado, los alumnos y alumnas reciben el título de graduado en educación escolar básica, que faculta para acceder a la educación media. La jornada escolar es de cinco horas diarias.

## **2. Educación media y formación profesional media**

18. La educación media comprende el bachillerato o la formación profesional. Cubre tres años y se ofrece a los adolescentes entre 15 y 17 años de edad. Consiste en materias comunes, materias propias de cada modalidad de formación profesional o de bachillerato y materias optativas. Tiene dos modalidades: el bachillerato científico y el técnico<sup>20</sup>. Los alumnos que cursen satisfactoriamente los tres años de la educación media en cualquiera de las modalidades de bachillerato y que cuenten con una evaluación positiva en todas las materias prescritas en el diseño curricular, reciben el título de bachiller. El horario lectivo en la educación secundaria es de cinco a seis horas diarias.

19. La formación profesional media promueve la formación profesional en áreas relacionadas con la producción de bienes y servicios. Para poder cursar la formación profesional media se requiere haber concluido los nueve años de la educación escolar básica o, al no haber cumplido con estos requisitos, alternativamente, los alumnos y alumnas pueden acceder por medio de una prueba regulada por el MEC. También se requiere que los alumnos elegibles tengan cumplidos los 17 años de edad. Al culminar con una carrera profesional media, reciben el certificado en la especialidad.

## **3. Educación superior y posgrado**

20. La enseñanza superior se ofrece en universidades e institutos superiores y otras instituciones terciarias de formación profesional. Las universidades son las instituciones de educación superior que abarcan una multiplicidad de áreas específicas, mientras que los institutos superiores se desempeñan en un campo específico del saber. Las instituciones terciarias de formación profesional son aquellos institutos que brindan formación profesional técnica y práctica, habilitando para el ejercicio de una profesión.

21. La educación de posgrado está bajo la responsabilidad de las universidades o institutos superiores. El haber terminado la etapa de grado o acreditar conocimiento y experiencia suficiente para cursar el mismo es requisito para los alumnos que quieran inscribirse en este nivel educativo.

---

<sup>19</sup> Ley general de educación, art. 31.

<sup>20</sup> *Op. cit.* (nota 18 *supra*).



## B. Cobertura

22. En materia de cobertura, el Paraguay cuenta con un índice de matrícula de aproximadamente 90% en educación primaria, lo que significa que casi todas las personas de entre los 6 y 11 años de edad, se encuentran escolarizadas.

23. El 57,4% de la población del Paraguay vive en zonas urbanas y el 42,6% en áreas rurales. La matrícula en el nivel de la educación inicial indica una mayor concentración en las zonas urbanas (63%), en comparación con las áreas rurales, que llega al 33%. A nivel de la educación básica existe una cobertura amplia, especialmente en los dos primeros ciclos, en el que el 46,5% de los estudiantes matriculados se encuentran en áreas rurales, y el 53,5% en zonas urbanas. Las diferencias entre las tasas de matriculación de las áreas rurales y urbanas aumentan en el tercer ciclo de la educación escolar básica, con 66,5% de los matriculados en zonas urbanas. En cuanto a la educación media, se destaca una diferencia mucho mayor entre los niveles de matrícula en las zonas urbanas (75,6%) y rurales (24,4%)<sup>21</sup>.

24. Respecto de la distribución de la cobertura educacional entre hombres y mujeres, se nota poca diferenciación en la tasa de escolarización a nivel de la educación preescolar, con una variación en la tasa neta entre el 66,9% de los hombres y el 67,5% de las mujeres. En los primeros dos ciclos de la educación, la tasa neta indica un nivel de escolarización equitativo entre hombres y mujeres, del 89,9%. En el tercer ciclo de la educación media, se nota una leve elevación en el nivel de escolarización de las mujeres, pues la tasa neta de escolarización para ellas es del 58,5% y para los hombres del 53,6%. Esta diferenciación persiste a nivel de la educación media, con una tasa de escolarización neta de 38,1% de los hombres y 43,3% de las mujeres<sup>22</sup>.

25. En materia de repitencia, el mayor porcentaje se encuentra en los ciclos primero y segundo de la educación básica (4,1%), principalmente en zonas rurales y en instituciones oficiales. La repitencia por causa del abandono ocurre con mayor regularidad en el tercer ciclo de la educación básica, especialmente en las zonas rurales<sup>23</sup>.

## C. Gasto estatal en educación

26. Durante los últimos diez años, el porcentaje de la asignación presupuestaria del MEC con respecto al producto interno bruto (PIB) del Paraguay ha bajado del 4,4% en 1997 al 3,5% en 2007. El año 2000 correspondió al año con el mayor porcentaje de la asignación del PIB al MEC, siendo el 5,3%<sup>24</sup>.

27. En 2007, el Paraguay invirtió el 20% del presupuesto general de la nación en educación y cultura. La asignación para este rubro como porcentaje del presupuesto nacional ha variado en los últimos diez años, entre el 16,4% (el más bajo, correspondiente a 1999) al 20,1% (en 2006)<sup>25</sup>. Cabe mencionar que en los últimos cinco años la inversión en educación y cultura ha aumentado a un promedio de 18,5% anual<sup>26</sup>. Entre los fondos asignados para ser ejecutados por el MEC, cerca del 80% se destina a pagar los salarios de

<sup>21</sup> *Ibíd.*, pág. 11, cuadro 5.

<sup>22</sup> *Ibíd.*, pág. 10, cuadro 4.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, pág. 14.

<sup>24</sup> Hugo Royg: "El presupuesto público y el financiamiento de la educación en el Paraguay", Foro derecho a la educación en el Paraguay; Asunción, junio de 2008, cap. 6, secc. 1, pág. 24.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, págs. 24 y 25.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, cap. 6, secc. 2, pág. 25.

los docentes. En 2007, el MEC contó con un presupuesto de 2.004.691 millones de guaraníes (alrededor de 398 millones de dólares de los EE.UU.).

28. Entre los gastos educativos totales, el MEC financia, además de los salarios de los profesores, la construcción de estructuras educativas y su equipamiento básico, sobre todo en las zonas urbanas. No obstante, en muchas de las escuelas públicas, son los padres y madres quienes deben pagar por los materiales educativos (libros, textos y útiles escolares), los uniformes, la matrícula y otros gastos, entre ellos el mantenimiento recurrente de las escuelas. En 2005, el gasto promedio familiar para la educación de cada hijo e hija fue de 1.103.080 guaraníes en las zonas urbanas y 114.895 guaraníes en las áreas rurales. El Relator Especial fue informado de que en aldeas aisladas, los padres y madres tuvieron que construir la escuela con sus propias manos, como requisito para poder contar con un docente.

## **IV. Ejemplos de buenas prácticas**

### **A. Escuela Viva Hekokatúva**

29. Escuela Viva Hekokatúva es un programa de fortalecimiento de la reforma educativa en la educación escolar básica que realiza un trabajo diferenciado e individualizado con escuelas del país que atienden a las poblaciones más necesitadas. Busca promover en las escuelas experiencias que apunten a la instalación de una cultura de trabajo cooperativo en la que cada niño y niña, maestro y maestra, director y directora, padre y madre, conozca su rol y sea capaz de poner sus mejores esfuerzos por un objetivo común.

30. El programa tiene como objetivo mejorar los procesos pedagógicos y la gestión de las escuelas; dotar a los niños y niñas de aprendizajes más provechosos; permitir escuelas abiertas a la familia y a la comunidad; disminuir la desigualdad dentro del sistema educativo y mejorar la calidad de la formación de maestros.

31. Escuela Viva tiene varias líneas de acción: interviene en escuelas básicas donde financia acciones focalizadas en 150 escuelas urbanas, 1.000 escuelas rurales y en 27 escuelas indígenas, realizando una intervención pedagógica integral. Además, desarrolla proyectos de mejoramiento educativo en 600 escuelas en todo el país. También se focaliza en el mejoramiento de la formación inicial de los maestros, por lo cual fortalece al sistema de formación docente inicial, dotando a los institutos de formación docente con recursos y condiciones para mejorar su desempeño. Adicionalmente, Escuela Viva atiende la infraestructura y equipamiento para la expansión del tercer ciclo de la educación básica (grados 7º a 9º) con inversiones en la construcción de aulas en 280 escuelas centrales, en áreas educativas y escuelas asociadas de ocho departamentos del país.

### **B. Programa PRIOME**

32. Durante su visita, el Relator Especial tuvo conocimiento del Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y Resultados para la Mujer en la Educación (PRIOME), creado en 1995 a instancias de la Secretaría de la Mujer. Este programa está incorporado en la Dirección General de Desarrollo Educativo del Ministerio de Educación y Cultura. Sus objetivos son definir un espacio de coordinación nacional y de asesoramiento en género al MEC, con la participación de organismos no gubernamentales; incluir el componente de género en la capacitación docente; participar en el análisis y la reforma curricular y en la elaboración de textos y materiales educativos con perspectiva de género y sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de eliminar la discriminación en la educación.

33. El PRIOME ha significado un avance fundamental desde la perspectiva de género en el diseño del nuevo currículo, textos y materiales educativos, así como en los programas de estudio de formación docente, a partir del tratamiento de cuestiones tales como: los roles de género y el trato igualitario en la estructura y funciones de la familia; educación sobre la sexualidad; promoción de la salud y los derechos incluyendo la salud sexual y reproductiva; prevención de infecciones de transmisión sexual y VIH; violencia y el respeto a la diversidad cultural y religiosa.

34. A pesar de estos esfuerzos, el sexismo persiste en el currículum oculto, lo que indica que los derechos de las niñas y las mujeres aún no ha logrado permear el pensamiento y la acción docente. Dada la clara inserción de las mujeres en el mercado laboral y la migración al exterior motivada por el deseo de mejorar los ingresos, se ha hecho necesario incorporar con mayor énfasis la perspectiva de género en los niveles de formación técnica y profesional.

35. El Relator Especial fue informado de que la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República también facilitó becas a estudiantes de la educación media y de universidades, para que pudieran participar de los seminarios del Centro de Liderazgo Femenino. En el marco de la implementación del Programa de apoyo técnico y económico para mujeres jóvenes de escasos recursos, firmado entre el Cuerpo de Paz, la Unión de Profesionales y Empresarios Jóvenes (UPEJ) y la Secretaría de la Mujer, se benefició a un grupo de mujeres con apoyo técnico y económico, con 500 dólares para el nivel universitario, 250 dólares para el nivel terciario y 100 dólares para el nivel vocacional y secundario.

### C. Programa Abrazo

36. El programa Abrazo fue establecido en 2005 por la Secretaría de la Niñez y de la Adolescencia con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) con el objetivo de brindar un servicio integral a niños y niñas trabajadores en situación de calle y a sus familias, buscando que aquellos que hoy trabajan dejen progresivamente de hacerlo. Abrazo llega aproximadamente a 1.200 niños y niñas, quienes concurren a los 15 centros abiertos de Asunción, Ciudad del Este, y de las ciudades principales del país, así como en 10 municipios del Departamento Central. Allí reciben apoyo escolar, seguimiento de su asistencia a la escuela, alimentación, atención pediátrica y odontológica, y actividades deportivas y de recreación. A la vez, las familias reciben capacitación y apoyo en la generación de ingresos económicos para lograr de esta forma reemplazar el dinero que el niño o niña aporta a la familia. Algunas de estas familias, por su situación de extrema pobreza, reciben además bonos solidarios condicionados a la asistencia de sus hijos e hijas a los centros abiertos y a la escuela.

37. El Relator Especial fue informado de que en 2008, 1.150 niños y niñas asistieron a los centros abiertos en el turno contrapuesto a la escuela; 795 familias contaron con apoyo familiar. Fue informado también de que el 75% de los niños y niñas atendidos por el programa no siguieron trabajando en las calles; un 25% redujeron su permanencia de horas en las calles; y más de 500 familias se beneficiaron con alternativas de generación de ingresos y microcréditos. El Relator Especial pudo visitar el centro Abrazo en el barrio Chaquarita de Asunción y se entrevistó con los jóvenes que se benefician de los servicios del programa, entre otros actividades recreativas y escolares y también de alimentos (merienda y almuerzo).

38. En su conversación con la Ministra a cargo de la Secretaría de la Niñez y de la Adolescencia, el Relator Especial fue también informado de otros programas encabezados por esta Secretaría como la Consejería de Defensoría del Niño (CODENI) que integra en cada municipio a una persona encargada y de la campaña "Aprender sin miedo" que fue

lanzada en abril de 2009 conjuntamente con el Ministerio de Educación. La campaña "Aprender sin miedo" tiene el objetivo de erradicar toda forma de violencia de las aulas para generar un clima de aprendizaje positivo que permita aprender sin temor alguno.

39. En el Paraguay viven casi 300.000 niños y niñas que trabajan, incluyendo bebés que pasan el día en las calles, así como miles de niñas que no pueden dedicarse a estudiar porque tienen que realizar trabajo doméstico en sus hogares, que muchas veces alcanza hasta las siete horas diarias. El Relator Especial visitó varias escuelas en las que, sin excepción, la totalidad de los niños trabajan antes o después de clase. La lucha contra la pobreza y a favor de la educación debe incluir entonces políticas y acciones consistentes, sostenidas y agresivas contra el trabajo infantil.

#### **D. Campaña Nacional de Alfabetización**

40. El Relator Especial fue informado del proyecto de Campaña de Alfabetización Nacional desarrollado por la Dirección General de Educación Permanente en el MEC que estaba a punto de ser iniciado.

41. La Campaña de Alfabetización Nacional es un plan piloto de acción intensiva y de corto plazo encarado por el Gabinete social y civil de la Presidencia de la República, y será soportado en el largo plazo por un modelo de alfabetización permanente desarrollado por el MEC, que pretende hacer sostenibles los logros que puedan alcanzarse con la primera experiencia piloto. Según un estudio prospectivo sobre alfabetización para el desarrollo, en el Paraguay la tasa de analfabetismo absoluto es del 5,1%. La población analfabeta absoluta es de 191.683 personas, por lo que la meta de la población a alfabetizar es de 179.900 personas en el período de 2005 a 2008.

42. Esta Campaña de Alfabetización Nacional se concibe como una acción pedagógica diseñada en el país, por técnicos paraguayos, acorde con las necesidades reales de la sociedad. La campaña no se centrará únicamente en la lectoescritura y el cálculo básico, sino que incluirá otros contenidos fundamentales, como los derechos humanos, el ambiente, la salud y la equidad de género. El componente de lectoescritura y cálculo básico de la campaña, se sustenta en el modelo "Yo sí puedo", basado en la utilización de recursos audiovisuales y cuadernos de ejercitación, aunque con adaptaciones y ajustes a la realidad del país, por ejemplo, en lo que corresponde al idioma guaraní.

43. El Relator Especial fue informado de que este modelo permitirá llegar a una gran cantidad de personas en un plazo relativamente breve, salvo que ya existe una experiencia previa de aplicación que contempla la realidad bilingüe de la cultura paraguaya. El programa no formal de alfabetización Teleclases Yo sí puedo, que se viene implementando desde 2004, ya había llegado en 2007 a casi 17.000 personas.

44. El Relator Especial aplaude la decisión de lanzar una campaña nacional de alfabetización, como un plan de gobierno que abarca todo el sector social. Esa campaña debería incorporar, sin embargo, como sujetos centrales a los pueblos indígenas. Para garantizar la sostenibilidad de los resultados de la campaña, ésta debe vincularse con la educación permanente, con el quehacer de las escuelas y profundizar el enfoque de género.

#### **E. Pa'i Puku**

45. El Relator Especial tuvo la oportunidad de visitar el centro y escuela Pa'i Puku, ubicado en el Chaco Paraguayo, zona muy poco poblada donde viven básicamente estancieros alejados de los núcleos urbanos. En la escuela Pa'i Puku se ofrece educación inicial, escolar básica, media y técnica, y el aprendizaje de una profesión. La propuesta

pedagógica de la escuela se basa en los principios de "aprender a aprender" y "aprender haciendo" y se potencia el grado de apoyo como estrategia para la mejora de niños y niñas con necesidades educativas especiales.

46. Actualmente la escuela beneficia a una población de 15.000 habitantes dispersos en una zona de 30 km<sup>2</sup>. Es decir, a 600 jóvenes y niños(as) de 5 a 18 años, hijos de los trabajadores de estancias, contratistas y obreros, en su mayoría de escasos recursos, que sólo pueden dar un pequeño aporte por cada hijo que viene a la escuela durante los nueve meses de clases y que cada vez se tienen que desplazar desde largas distancias, de hasta 400 km.

47. El centro Pa'i Puku alberga a una pequeña población de aproximadamente 700 personas, y por su condicionamiento geográfico debe aspirar a ser autosuficiente. Ésta es una de las razones por las que a los alumnos y alumnas se les inculca la responsabilidad y la autogestión. Cada uno debe cumplir con responsabilidad y eficacia su tarea, con los valores y principios de equidad y solidaridad. La aplicación de fondos se realiza de acuerdo con un plan de trabajo preciso ya que las necesidades de Pa'i Puku son numerosas y de distinta índole. Los padres no obstante, deben abonar una pequeña mensualidad por cada hijo o hija, que también pueden cubrir en especie.

## V. Desafíos del sistema educativo

### A. La ruralidad

48. Considerando que el 42,6% de la población del Paraguay vive en zonas rurales, existe aún una concentración significativa de estudiantes paraguayos que viven en el campo y asisten a las instituciones educativas rurales. Hay una alta concentración de pobreza en las áreas rurales y fuertes limitaciones en el acceso a los servicios básicos de salud y transporte. La infraestructura rural escolar sufre muchas carencias, incluyendo la falta de agua y electricidad. En muchos casos, la construcción y el mantenimiento de las escuelas están a cargo de las familias de los y las estudiantes, quienes además deben sufragar los gastos relacionados con los útiles escolares, alimentación y uniformes. Puesto que muchas de las obligaciones educativas dependen de los comités de padres y de los mismos docentes y directores de escuela, las familias deben tomar iniciativas casi heroicas para cubrir muchas de estas necesidades, que debería asumir el Estado paraguayo, pero no lo hace. Además, los docentes asignados a las escuelas rurales carecen de apoyo del Gobierno central; muchos de ellos se encuentran aislados en el pueblo donde han venido a vivir y enseñar, sin beneficiarse de visitas de supervisión y asesoría por parte del MEC. El acceso a la educación superior es casi inexistente en las áreas rurales, lo cual obliga a los alumnos a desplazarse a las localidades urbanas para continuar con su formación superior, para lo que deben enfrentar los gastos relacionados con vivienda, transporte y alimentación, entre otros.

49. Muchas de las familias que viven en las áreas rurales no son propietarias de sus tierras, lo cual agrava la situación de vulnerabilidad social que enfrentan. Esta situación ha empeorado en virtud de la concentración de tierras en manos de empresas extranjeras, que acumulan tierras (muchas veces por medio de la coerción o del despojo forzado de las familias campesinas) para dedicarlas al cultivo de soja. En los últimos años, la producción de la soja se ha extendido rápidamente, multiplicándose por la superficie cultivada y concentrando la producción en grandes explotaciones de más de 100 ha. La mayoría de la producción de soja se realiza en monocultivos industrializados con fines de exportación.

50. El Relator Especial fue informado de la aplicación indiscriminada y descontrolada de agrotóxicos utilizados para el cultivo de la soja en las comunidades rurales donde se

encuentran las escuelas. El Relator Especial nota con preocupación que este cultivo de la soja utiliza un uso intensivo de herbicidas, que ha conducido a numerosos casos de intoxicaciones agudas y crónicas en las comunidades al lado de los campos de soja. Actualmente no existiría ningún seguimiento sistemático de las intoxicaciones, que producen un serio impacto en la salud de las personas afectadas. A consecuencia de las fumigaciones de los monocultivos, muchos de los cuales se encuentran situados cerca de las aldeas y escuelas, se presentan interrupciones en la jornada escolar y se agrava la exposición a los agroquímicos de las comunidades, especialmente de los niños y las niñas, también afectando el acceso a la educación de estos niños y niñas.

## **B. La migración**

51. Los factores descritos arriba crean fuertes presiones para las familias campesinas, que deben trasladarse hacia las zonas urbanas. Muchas llegan a asentarse en las ciudades principales del país, Asunción y Ciudad del Este. Los migrantes del campo a la ciudad forman una porción creciente de la población que vive en las zonas periféricas de esas ciudades, en condiciones de vida inadecuadas y con una insuficiente provisión de servicios básicos. De la misma manera que en las escuelas rurales, las escuelas situadas en la periferia de las ciudades enfrentan condiciones de grave desventaja respecto de las escuelas urbanas, y su manutención depende en gran medida de la voluntad y capacidad de los comités de padres y madres.

52. Además de la migración interna (del campo a la ciudad), el Relator Especial fue informado de la creciente migración de trabajadores brasileños, que vienen al Paraguay a laborar en las cosechas de soja. Muchos de estos migrantes vienen al país junto con sus familiares, y pocos hablan español. Los niños y niñas de estas familias carecen de acceso adecuado a la educación, debido tanto al hecho de vivir en zonas remotas, como a no comprender ni hablar español. El Relator Especial fue también informado de que en las zonas fronterizas con la Argentina, muchos niños y niñas paraguayos asisten a las escuelas argentinas, que se encuentran más cerca de sus hogares y no condicionan su ingreso en virtud de su estatus migratorio.

53. Finalmente, las fumigaciones también afectan las escuelas de las comunidades y ponen en serio riesgo la salud de los alumnos y el acceso a la educación de los niños y niñas de esas zonas.

## **C. Educación de los pueblos indígenas**

54. La población indígena paraguaya alcanza aproximadamente un 2% del total del país, lo que equivale a alrededor de 108.300 personas. Los y las indígenas paraguayos corresponden a 20 naciones y a 5 familias lingüísticas. Viven en 414 comunidades, el 92% rurales. El 45% de la población indígena no cuenta con tierra propia; el 77% vive en condiciones de pobreza y el 63% en condiciones de extrema pobreza. Los niños, niñas y adolescentes representan el 54% de las personas indígenas. Entre los niños y niñas indígenas, el 45% son pobres y el 26% viven en condiciones de extrema pobreza<sup>27</sup>.

55. Hay que destacar algunos avances en la realización del derecho a la educación de los pueblos indígenas del Paraguay. Por ejemplo, se ha creado la Dirección General de Educación Indígena al interior del MEC, y en 2007 se aprobó una Ley de educación indígena. Queda por ver si esta ley tendrá efectos positivos frente al poco acceso que tienen

---

<sup>27</sup> UNICEF, Paraguay, "Situación de la niñez indígena en el Paraguay" (2009).

los estudiantes indígenas a la formación profesional y superior, ya que sólo el 14% de la población entre los 18 y 24 años de edad que está en condición de estudiar, se encuentra matriculada en la Universidad.

56. En el Paraguay, existe evidencia de serias y persistentes desigualdades en cuanto a la realización del derecho a la educación para los niños y niñas indígenas. Mientras que, como promedio, la población no indígena de la edad de 15 años y más llega a tener ocho años de escolaridad, la población indígena de este mismo rango de edad llega solamente a tres años de escolaridad. Lamentablemente, el 40% de la población indígena en el Paraguay sigue siendo analfabeta. Esta cifra es casi ocho veces más que la tasa de analfabetismo en la población nacional, que es el 5,4%. Además, la asistencia de los niños y niñas indígenas es mucho más baja que sus semejantes no indígenas: mientras que, entre el 85 y el 94% de los niños de la población general asisten a la escuela, sólo el 79,5% de los niños indígenas logran asistir. Estas disparidades son más pronunciadas a nivel de la educación media, en el que solamente el 2% de los adolescentes indígenas son matriculados<sup>28</sup>.

57. Hay indicadores que muestran limitaciones en cuanto al nivel de cualificación entre los profesores de las y los estudiantes indígenas. Entre los aproximadamente 900 docentes que enseñan en las escuelas indígenas, solamente el 30% han cumplido con la educación escolar básica. La provisión de materiales escolares también ha indicado desigualdades significativas. El 9% de los estudiantes indígenas no cuenta con materiales en el idioma oficial y el 70% considera que es insuficiente. El 91% de los alumnos indígenas no disponen de materiales en otras lenguas, y un 9% consideran insuficiente el acceso que tienen<sup>29</sup>.

58. La infraestructura escolar en las instituciones educativas indígenas también evidencia serias faltas. Solamente el 25% de las escuelas indígenas cuenta con provisión de energía eléctrica, y sólo el 5% cuenta con abastecimiento de agua por medio de las redes públicas o privadas; en la mayoría de las escuelas se procura el agua por medio de pozos comunes (el 36%) o aljibes (23%). Sólo el 7% cuenta con baños con fosas sépticas y el 49% tiene letrinas. Solamente el 23% de los servicios sanitarios se diferencian por sexo.

59. A la fecha de la visita del Relator Especial, el apoyo de parte del Gobierno a los pueblos indígenas se concentraba en la provisión de servicios de forma puntual y focalizada. No se contempla el fortalecimiento de las organizaciones indígenas ni la construcción de sus propias concepciones de desarrollo y de educación indígena propia.

#### **D. Bilingüismo y educación en guaraní**

60. El Relator Especial considera indispensable tomar acciones de urgencia para rescatar y desarrollar el idioma guaraní, que es una de las lenguas nacionales oficiales, hablada por más del 80% de la población. El Paraguay es el único país realmente bilingüe de América y, más allá de eso, el guaraní es uno de los principales tesoros culturales de la nación paraguaya. A pesar de ello, es evidente que este idioma hermoso y ancestral muchas veces se esconde con timidez entre los jóvenes y se posterga entre los maestros y maestras, a pesar de gozar de protección constitucional.

61. El Relator Especial fue informado de que aunque existen planes para la enseñanza de guaraní en la educación formal, en la práctica se sigue considerando una cuestión accesoría. En opinión del Relator Especial, el mejoramiento de los procesos educativos y de las herramientas pedagógicas en idioma guaraní tendrá un impacto positivo en el desarrollo

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

de los procesos cognitivos de las y los estudiantes. Una vez aprobado, el proyecto de ley de lenguas presentado en 2007 al Congreso Nacional abrirá el camino para una enseñanza efectiva del idioma materno de muchos niños y niñas en la educación inicial y de los dos idiomas al nivel básico y medio.

62. La promoción del guaraní debe convertirse en una cuestión de Estado, de modo que resulta urgente decidir una política pública respecto de este idioma y de las demás lenguas que se hablan en el Paraguay. Esta política pública y la creación de una academia de las lenguas, debe construirse a partir de la pronta promulgación de la ley de lenguas, que se tiene que acompañar con acciones urgentes de formación y capacitación docente en la enseñanza y aprendizaje del guaraní y de los idiomas indígenas.

## **E. Privatización de la educación superior**

63. El Relator Especial pudo constatar que la gran mayoría de la educación superior (al nivel universitario y técnico) está asegurada por actores privados y que muchas universidades privadas fueron creadas a partir de la década de 1990 (se menciona que hay más de 40 universidades e institutos superiores privados). Estas instituciones funcionan sin control de la calidad del servicio que prestan. El Relator Especial lamenta esta mercantilización de la educación superior, así como la desconexión de las universidades con el sistema educativo, ya que ofrecen carreras sin relación con la realidad y las aspiraciones de los jóvenes paraguayos.

64. El Relator Especial no rechaza los sistemas de certificación de la educación, pero éstos deben ser acompañados por el mejoramiento en la formación y capacitación en servicio. El Relator Especial no considera aceptable que las universidades privadas funcionen sin control respecto de la calidad del servicio brindado, de los pagos implicados a los estudiantes y de la formación del cuerpo profesoral.

65. El Relator Especial insiste también en la necesidad de garantizar la educación universitaria pública, sobre la que recae la posibilidad de construir las capacidades científicas, tecnológicas y culturales que el país requiere para avanzar cualitativamente en su desarrollo. Es con este fin, así como para avanzar en el disfrute del derecho a la educación, que el Relator Especial recomienda apoyar los planes de expansión y fortalecimiento de la educación universitaria estatal de calidad y accesible a todos y todas.

## **F. Educación inclusiva**

66. En el sistema educativo, más de 10.000 estudiantes de entre 6 y 18 años presentan alguna forma de discapacidad o limitación identificada<sup>30</sup>. La tasa de analfabetismo en la población con discapacidad es del 43%, a diferencia del 7% entre la población general sin discapacidad de 10 años y más. Las discapacidades son a menudo producto de accidentes, enfermedades o de problemas de malnutrición en la infancia. Muchos de las niñas y niños que viven con discapacidades no acuden a la escuela, bien porque los centros no están habilitados para su atención, o porque sus padres y madres prefieren mantenerles en sus hogares.

67. Se estima que sólo el 36% de las personas con discapacidad que tienen entre 6 y 18 años de edad asisten a algún establecimiento escolar, a diferencia del 82% de las personas sin discapacidad. La condición de discapacidad constituye un importante factor de exclusión del sistema educativo, a saber: el 83% de la población discapacitada no ha

<sup>30</sup> Carmen Frutos de Almada, *Discapacidad en el Paraguay*, Asunción (Paraguay), abril de 2002.



superado seis años de la educación escolar básica, y sólo 8% de la población ha realizado algunos años de estudios secundarios y una muy reducida cúspide del 2% ha logrado estudios superiores<sup>31</sup>.

68. El Relator Especial ha constatado la necesidad de crear programas especiales de atención a los estudiantes con discapacidades, mediante docentes especializados y materiales adaptados a sus necesidades particulares.

69. El Relator Especial insiste en la necesidad de formular y llevar a la práctica un nuevo enfoque de la educación basado en el conocimiento y la vivencia de los derechos humanos. Con ese fin, el Relator Especial ha observado la necesidad de incluir la perspectiva de género en las políticas educativas, con el fin de ofrecer programas de educación sexual y reproductiva en el currículum educativo, considerando los altos índices de mortalidad materna, la existencia de violencia sexual y de género contra las mujeres, las niñas y las adolescentes, y la necesidad de construir relaciones humanas basadas en el respeto de todas y todos.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

70. El Relator Especial agradece al Gobierno del Paraguay, a la sociedad civil y a los organismos de las Naciones Unidas la colaboración brindada en lo que resultó ser una visita exitosa. El Relator Especial aplaude la determinación del Gobierno por intentar mejorar los recursos para la educación y su autocrítica al reconocer los grandes retos que aún enfrenta.

71. El Relator Especial nota con satisfacción los avances en la escolarización (educación inicial 68% neta, y 92% en primer y segundo ciclos), y en la asignación presupuestaria, que a inicios de la década de 1990 alcanzaba apenas el 1,9% del PIB y en estos últimos años supera el 4%, pese al incremento demográfico. También nota los avances en la eliminación de estereotipos en los libros de texto, en la vitalización de las organizaciones de la sociedad civil, que han suplido muchos de las obligaciones estatales.

72. El Relator Especial agradece la franqueza de las autoridades sobre los desafíos y problemas, cuando se reconocen la alta repitencia en la educación básica (30%); los severos problemas en la calidad de la educación (comprensión de lectura y habilidades de lectoescritura en general); la baja tasa de egreso de la educación media (27%) y el abandono que ha permanecido en muchas zonas rurales y en las comunidades indígenas, en prácticamente todas las áreas del desarrollo, incluyendo la educación (analfabetismo del 40% de los mayores de 15 años).

73. Esta franqueza gubernamental no se debe percibir como un acto de contrición, sino más bien como una declaración de principios que en esta oportunidad debe acompañarse de acciones concretas en muchos ámbitos del quehacer educativo, como la campaña de alfabetización; la creación de los departamentos de educación inclusiva y de educación indígena; el fortalecimiento de las instancias que promueven la igualdad de oportunidades educativas para las mujeres y el mejoramiento de los recursos para la infancia y la adolescencia; la constitución de una unidad para el monitoreo social y la planificación de las políticas sociales; y principalmente, la revitalización del Gabinete social, que resulta fundamental para la articulación de las políticas educativas con los otros sectores.

---

<sup>31</sup> Ibid.

74. No obstante, el Relator Especial está preocupado por los problemas relacionados con la baja calidad educativa; la falta de soportes para complementar la matrícula escolar obligatoria; los altos niveles de repitencia y deserción escolar, y el mal estado de la infraestructura. Las poblaciones rurales siguen sin contar con opciones viables para la educación superior.

75. El Paraguay requiere con urgencia los recursos necesarios para resolver los problemas de infraestructura, agua potable, alimentación para los estudiantes, materiales educativos que respondan a la diversidad cultural del país, formación docente y medidas afirmativas para que los más pobres puedan ingresar y permanecer en los centros educativos (la universidad da acceso inmediato a algunos indígenas, pero no resuelve sus otras necesidades). Se necesita hacer un esfuerzo mayor para construir un consenso nacional respecto de la educación, que vaya más allá de los cambios de gobierno, y en ese sentido, estimular el debate para eliminar la "partidización" de los problemas educativos.

76. Debe tenerse claro, que ninguna reestructuración educativa puede resolver aisladamente los problemas sociales. Así por ejemplo, la escuela rural no puede mejorar si no cesa la aplicación indiscriminada y descontrolada de agrotóxicos en las comunidades donde se encuentran los centros educativos. También el desarraigo de las familias campesinas está haciendo desaparecer escuelas e incluso comunidades, de modo que la falta de asistencia a las comunidades indígenas y rurales está poniendo en peligro la existencia misma de muchas culturas.

77. Asimismo, resulta imposible resolver los problemas de seguridad y exclusión escolar si no se ofrecen programas de alimentación, salud y desarrollo comunitario. La escuela no está aislada del contexto sociocultural en la que se encuentra, y por eso resulta indispensable que las políticas sociales del Gobierno central y de los gobiernos locales se articulen con las necesidades educativas. Debe entenderse que la educación es el verdadero motor del desarrollo, de modo que privatizar la educación es condenar a la gente a la pobreza.

78. El Relator Especial considera importante profundizar los programas de transferencia condicionada a las familias más empobrecidas, que deben favorecer especialmente a las mujeres indígenas y de zonas rurales y urbanomarginales e incluir a las comunidades indígenas en todas las acciones prioritarias de la educación permanente (dado que el 48% de las comunidades indígenas no tienen tierra propia, y son estas comunidades indígenas las principales conservadoras de los bosques).

79. El Relator Especial pudo constatar que la gratuidad de la educación aún no es una realidad en el país y que buena parte de las obligaciones estatales han sido trasladadas a las familias, que deben sufragar en muchos casos desde la construcción de centros educativos, hasta el pago de cuotas por confección de exámenes, material didáctico, transporte, uniformes y otros gastos conexos. El colegio de San Isidro de Cedrales, por ejemplo, fue construido por los campesinos y campesinas. Les tomó diez años hacerlo y ahora se levanta allí, como testimonio vivo de una lucha en solitario.

80. En materia de formación docente, el Relator Especial considera que los problemas en las capacidades de las y los educadores que han sido detectados recientemente revelan la necesidad apremiante de fortalecer los institutos de formación docente y las universidades, comenzando con la concepción e implementación de una política pública sobre investigación, que permita actualizar el estado del conocimiento en educación.

81. El Relator Especial se alegra de la decisión adoptada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de nombrar un asesor residente en el Paraguay en los próximos meses y de considerar la opción de

abrir una oficina en Asunción, junto con las otras agencias del sistema de Naciones Unidas presentes en el Paraguay. Esa decisión, junto con la buena voluntad del Gobierno de cumplir con el compromiso de armonizar la legislación nacional en conformidad a los estándares internacionales de derechos humanos, es una oportunidad única para llevar a cabo el desarrollo de un plan nacional de derechos humanos; y dentro de ese marco, de posicionar a la educación como una prioridad nacional y entregarle los recursos necesarios para resolver los problemas mencionados.

82. A la luz de estas conclusiones, el Relator Especial recomienda al Gobierno del Paraguay:

a) Otorgar un lugar preponderante a la educación en la lucha contra la pobreza. Eso implica, para empezar, otorgarle el presupuesto que requiere. Se deben llevar a cabo las medidas adecuadas para aumentar las asignaciones presupuestarias para la educación, en particular para la mejora de la infraestructura escolar con un presupuesto adecuado para cumplir esta obligación (con prioridad para la provisión de agua y electricidad en los centros educativos). Se debe aumentar el presupuesto para la educación en al menos un 0,5% anual del PIB, hasta alcanzar al menos el 6% que establecen los estándares internacionales.

b) Profundizar los programas de transferencia a las familias más empobrecidas, que deben favorecer especialmente a las mujeres indígenas y a las que se encuentran en las zonas rurales. Se debe incluir a las comunidades indígenas en todas las acciones prioritarias de la educación permanente.

c) Adoptar con urgencia la ley de lenguas, que está pendiente ante las cámaras del Congreso nacional desde 2007 y establecer e implementar las modalidades de utilización de las lenguas oficiales; es decir el castellano y el guaraní, en todas las actos y políticas del Estado, incluyendo la educación, tal como se encuentra previsto en la Constitución nacional.

d) Promover la creación próxima de una academia de lenguas a partir de la pronta promulgación de la ley de lenguas.

e) Establecer, en todas las dependencias ministeriales, los criterios de bilingüismo para el diseño e implementación de los proyectos y programas en guaraní. Estas medidas tienen que acompañarse de acciones urgentes de formación y capacitación docente en la enseñanza y aprendizaje del guaraní y de otros idiomas indígenas.

f) Investigar con urgencia la relación entre las dificultades de lectoescritura y de calidad educativa y la baja estima del guaraní. Se ha advertido que la falta de una educación en lengua materna podría tener efectos cognitivos no deseados a lo largo de la vida educativa. Esto debe investigarse con urgencia.

g) Incluir en la política educativa un plan transversal de género, que fomente la inclusión de educación sexual y reproductiva en el currículum.

h) Involucrar más decididamente a la Defensoría del Pueblo en los mecanismos de exigibilidad y de justiciabilidad del derecho humano a la educación.

i) Mejorar la calidad de la educación con el fin de alcanzar los objetivos mencionados en el párrafo 1 del artículo 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de conformidad con la Observación general N° 1 del Comité de los Derechos del Niño sobre los propósitos de la educación, y las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el tercer informe periódico del

Paraguay<sup>32</sup>. Solicitar cooperación técnica adicional, entre otros, de la UNESCO y el UNICEF.

j) Transversalizar los derechos de los pueblos indígenas en todas las acciones ministeriales, para que la actividad curricular llegue a constituirse en una acción afirmativa para estos pueblos, de modo que sus culturas y cosmovisiones estén debidamente representadas en el currículum nacional.

k) Desarrollar acciones de estímulo y dignificación de las lenguas y las culturas indígenas, que muestren a todos los grupos sociales (incluyendo a los no indígenas) los beneficios de una educación intercultural.

l) Impulsar en la Campaña Nacional de Alfabetización la enseñanza del guaraní a todos los niveles. El Relator Especial recomienda asimismo establecer directrices claras y la aplicación efectiva de las metodologías de la educación bilingüe en la formación inicial docente, particularmente la que proporcionan las escuelas normales bilingües.

m) Formular un sistema de atención efectiva de las niñas y niños que se han desplazado por diferentes motivos a las grandes ciudades, particularmente a la capital, con el fin de mitigar la exclusión, pobreza y aculturación. Para ello, el Relator Especial recomienda la provisión de escuelas con infraestructuras adecuadas, de docentes y materiales educativos que les permitan ejercer su derecho a la educación.

n) Poner en marcha la concepción, diseño e implementación de programas de educación inclusiva, que busquen incorporar progresivamente a las y los estudiantes con discapacidades en el sistema educativo regular.

---

<sup>32</sup> E/C.12/PRY/CO/3.