

Reforma educativa y conservación social. Aspectos sociales del cambio educativo en Paraguay

Educational reform and social conservation. Social aspects of educational change in Paraguay

*Luis Ortiz Sandoval**

RESUMEN

Mientras que se implementó una reforma educativa en Paraguay, en la década de los noventa, previendo hacer de la renovación institucional y del currículo las bases de un nuevo sistema educativo y de un sistema democrático, las condiciones sociales que han servido de sustento al régimen autoritario no fueron cuestionadas. Aunque las categorías sociales más desfavorecidas hayan visto aumentar su acceso a la educación y subir su nivel medio de estudio, las desigualdades escolares se mantuvieron porque persisten las desigualdades sociales en el espacio social. Las promesas de que un nuevo sistema educativo ofrecería la posibilidad de acceso a mejores condiciones de vida a las poblaciones más carentes, se volvieron palabras vacías, siendo que al mismo tiempo el mercado de trabajo se fue haciendo cada vez más estrecho. Esto es aún más contradictorio respecto de las expectativas de las familias cuando las exigencias de promoción de nivel en la educación primaria y en el colegio se vuelven menos estrictas, para que las tasas de logro en el sistema educativo no sean demasiado débiles.

Palabras clave: espacio social, reforma educativa, campo, desigualdad social, sistema educativo.

ABSTRACT

While Educational reform was implemented in Paraguay in the 90s, and the anticipation of making institutional and curriculum renewal the foundation of a new educational system and a democratic system, the social conditions that have provided support to the authoritarian regime were not questioned. Although, the lower social classes have seen raised their access to education and their level of study, educational disparities remained because of the persistence of social inequalities in the social field. The promises of a new educational system would offer the possibility of access to improved living conditions for underserved populations, have become in recent years, empty words at the same time the labor market became increasingly tight. This contradiction is even more inconsistent in relation to the families' expectations that the requirements for promoting primary education level and school became less strict, so that achievement rates in education would not be too weak.

Key words: social space, educational reform, field, social inequality, educational system.

* Profesor e investigador de la Universidad Católica "Nuestra Sra. de la Asunción", Asunción, Paraguay; lortiz@yahoo.com

INTRODUCCIÓN

En 1991, se llevó a cabo la reforma de la educación y del sistema educativo en Paraguay, dos años después de la caída de la dictadura. Su principal objetivo fue consolidar el régimen democrático, mejorar el desempeño escolar de jóvenes generaciones y desarrollar la competitividad económica nacional. Para comprender esta reforma conviene examinar la relación entre la estructura social de la educación y los desempeños escolares, a fin de saber cuáles son los principios, las instituciones y los intereses que presidieron el cambio del sistema educativo paraguayo.

El diagnóstico de la educación, antes de la reforma, revela la manera en la cual iba a ser implementada, y pone en evidencia las justificaciones de los cambios previstos. El funcionamiento del sistema, antes de 1991, involucra la situación demográfica, económica y las transformaciones que se llevaron a cabo desde ese momento en el campo educativo. Compararemos, por tanto, los diagnósticos y los cambios que efectivamente intervinieron, y trataremos de mostrar el desfase que existe entre los dos, en particular por los efectos de la reforma que revelan las fragilidades del sistema actual respecto de las desigualdades sociales.

Ciertamente, una parte de responsabilidad de las desigualdades proviene de la economía (concentrada sobre el sector agrícola, así como sobre el sector de comercio y servicios) y no solo del sistema educativo. Pero la expansión de la educación tuvo como “efecto colateral” el debilitamiento de las inversiones y los sacrificios de las familias para escolarizar a sus hijos. A raíz del aumento de la población en edad escolar y de la expansión del acceso al título de bachiller, se desarrolló una competencia por las oportunidades sociales, de modo que el mercado de trabajo formal se fue estrechando, cada vez más, para todos los que buscan acceder a dicho título, especialmente para las clases populares, cuyo éxito educativo es un objetivo ansiado, al mismo tiempo que disminuyen las oportunidades de obtener un puesto laboral estable y seguro.

Aun si los principios pueden ser juzgados como adecuados, e incluso justos, para alcanzar una mejor calidad de la educación, las condiciones en las cuales se implementaron hacen que



los cambios operados en la educación paraguaya constituyan solo una reorganización institucional.

LOS DIAGNÓSTICOS DOMINANTES DEL SISTEMA EDUCATIVO PARAGUAYO Y DE SU REFORMA

Los diagnósticos dominantes sobre el sistema educativo de la época de la dictadura, que han sustentado la reforma educativa de la década de los noventa, mostraron problemas que hacen a la moral, los valores pedagógicos y de desempeño institucional. Informes oficiales afirman que existe

... la convicción de que el país está en una fase final del proceso que se inició con el desplazamiento del régimen autoritario y la voluntad colectiva de construir un ordenamiento democrático, con una firme base social que le diera fortaleza y continuidad. En tal contexto, la educación fue vista como el instrumento fundamental y único que garantizaría el surgimiento de una nueva sociedad y con tal horizonte el afán se consolidó sobre la gestación de un plan de reforma educativa. Se trataba de destruir aquellos aspectos perversos anidados en el sistema educativo legado por el autoritarismo y reemplazarlo por una institución educativa asentada sobre los principios de la democracia, la equidad social y la plena participación ciudadana (Consejo Nacional de Educación y Cultura, 2008: 162).

El problema de las desigualdades sociales fue analizado de manera secundaria, como si no estuviera relacionado con el desempeño del sistema educativo. La reforma educativa de 1993 tuvo como prioridad el desarrollo de la infraestructura, la formación docente y el cambio del currículo, a fuerza de reconocer que el desenvolvimiento de la educación paraguaya entre 1998 y 2007, no hizo variar prácticamente las disparidades de desempeño entre las clases sociales. Si se considera que el problema de las desigualdades sociales es un factor de peso en la explicación de la ineficiencia del sistema educativo y, por tanto, una dimensión sensible en su reestructuración, los responsables de la política de reforma no lo han visto sino como una problemática externa.



Ciertos analistas identificaban como uno de los problemas principales del sistema educativo heredado del antiguo régimen su “ideología autoritaria”, que constituiría una dificultad para el desarrollo de un pensamiento “crítico” (*ibid.*: 138). Otros sostenían que el problema principal del desempeño del sistema educativo era su *falta de institucionalización*. A propósito, Domingo Rivarola plantea que la falta de instituciones más efectivas y eficientes es uno de los principales obstáculos para la calidad de la enseñanza, la competitividad de la mano de obra y de su inserción en el mercado de trabajo nacional. Afirma que “el carácter controlado de la transición (que permitió la subsistencia de una parte significativa de la estructura anterior de poder) no autorizó un cambio rápido y radical tanto en el plano administrativo como en el técnico” (2000: 12-13).

Desde otro punto de vista, ciertos autores tratan las desigualdades del logro escolar como un problema de “gestión”. Para ellos, el modelo de gestión educativa sería central a fin de aumentar la eficiencia en el desempeño del sistema y los problemas de “transacción” entre los actores encargados de la política educativa y los que participan como público. Estos autores ven en la promoción escolar el principio de evaluación del desempeño institucional y descuidan la problemática de las competencias sociales y los *habitus* de los cuales disponen los agentes confrontados con el campo de la educación —con capitales desiguales— para implicarse en él.

El hecho de que la relación entre la educación y el espacio social sea vista como una dificultad formal, una falta de adecuación entre las dimensiones administrativas e institucionales del sistema educativo o, en última instancia, una dificultad moral, podría sorprendernos. Tratándose de la educación secundaria, algunos autores subrayan el bajo valor conferido a la orientación técnica, lo que constituye un límite del sistema educativo en la preparación de los jóvenes para la vida profesional (Reimers, 1993).

La reforma de la educación paraguaya, a partir de estos diagnósticos, privilegió el aumento del público escolar y la expansión del sistema educativo en el territorio nacional, en detrimento de la reducción de las desigualdades del desempeño educativo. En el programa de reforma de la educación secundaria, la expansión de la matrícula se debió implementar rápidamente debido a la



presión que ejercían las nuevas generaciones sobre el sistema educativo. Para los jóvenes de familias desfavorecidas, este proceso fue patente dado que el incremento demográfico hizo aumentar la cohorte de la población correspondiente a la educación media, que constituye el nivel educativo cuyo título devino, inexorablemente, en el requisito mínimo para la entrada al mercado de trabajo formal.

En suma, sostenemos que estos diagnósticos fueron resultado de la lógica de la dictadura. En efecto, ¿por qué los intelectuales constituirían la excepción de la incidencia negativa del régimen autoritario sobre lo que podría denominarse el “espíritu crítico”? Un modo de analizar la realidad social se enraizó profundamente durante el régimen de Stroessner y proveyó las categorías según las cuales fueron pensados los diagnósticos sobre la reforma educativa (por ejemplo, desigualdades de área geográfica, estratificación funcional, incidencia de la pobreza, entre otros). En otras palabras, dicho modo fue un obstáculo intelectual en el análisis social del sistema educativo, específicamente en términos de su relación con las desigualdades sociales.

El incremento del número de individuos que acceden al sistema educativo ocultó el problema de la calidad de la enseñanza y de las desigualdades de desempeño entre las clases sociales. Esto nos lleva a interrogarnos sobre la pertinencia de los cambios institucionales ante condiciones sociales para la educación que son similares a las que estuvieron vigentes durante el régimen político autoritario. Dicho de otro modo, la democracia, en tanto una de las dimensiones principales de la reforma educativa, aparece como un postulado abstracto, indicado como un valor para el currículo, pero que tiene, en la práctica, poco arraigo entre los diferentes grupos sociales y baja incidencia en la vida pública, de la cual la educación es un factor clave.

EL CAMBIO INSTITUCIONAL

El sistema educativo paraguayo actual data de inicios de la década de los noventa. La reforma educativa que lo puso en funcionamiento es el resultado de una experimentación llevada a cabo entre 1993 y 1998, institucionalizada este último año por



la adopción de la Ley núm. 1264/98, llamada “Ley General de Educación”. Este instrumento jurídico reemplazó el sistema de enseñanza adoptado en 1973, que rigió el sistema educativo paraguayo durante la segunda parte de la dictadura de Alfredo Stroessner. La *transición democrática*, que comenzó en 1989, ofreció el contexto favorable, necesario para la renovación del marco legal de la educación, que permitió abrir el debate sobre la democratización de la educación en Paraguay. A este respecto, precisemos que, durante el gobierno de Andrés Rodríguez,¹ a inicios de la década de los noventa, tuvo lugar el primer “Congreso Nacional de Educación”. Este evento permitió a diferentes agentes sociales discutir las dimensiones más importantes del sistema educativo y acordar la necesidad de adoptar una nueva ley para regir la educación escolar básica.

Más tarde, durante el gobierno de J. Carlos Wasmosy, entre 1993 y 1998, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley al Congreso Nacional. A partir de ese momento tuvo lugar un debate sobre diferentes proposiciones, que desembocó en la adopción de la ley. En este, los temas más controvertidos fueron aquellos que trataban la función del Estado en materia de educación, en el ámbito de la familia y de la sociedad civil, de la organización de los niveles del sistema educativo, de los años obligatorios y del financiamiento de la educación. La entrada en vigor de esta ley permitió la implementación de los principales ejes de la reforma de la educación paraguaya. Estos pueden resumirse en los puntos siguientes:

- 1) *Reforma de la organización de los niveles del sistema educativo y extensión de los años obligatorios de la educación escolar básica (EEB)*. La nueva legislación reemplaza el esquema institucional tradicional de seis años de escuela primaria y de seis años de escuela secundaria, por un ciclo de educación inicial de una duración de tres años (cuya edad es de tres a cinco años), un ciclo de educación escolar básica de nueve años (cuya edad va de seis a 14 años) y la educación media con una duración

¹ General del Ejército que dirigió el golpe de Estado contra Stroessner y que luego se convirtió en presidente de la República.

de tres años (cuya edad va de 15 a 17 años). Al mismo tiempo, la legislación referida extendió la duración escolar obligatoria, del tercer año de la educación inicial hasta el noveno año de la educación escolar básica, es decir, del preescolar hasta el noveno grado (cuadro 1).

- 2) *Renovación del currículo.* La redefinición del saber escolar se operó a través de tres “ejes transversales” incluidos en los contenidos de familia, medio ambiente y democracia, aprobados por el Consejo Nacional de la Reforma Educativa para todos los niveles de la educación escolar básica y la formación de los docentes. Estos nuevos contenidos son el resultado de un consenso, surgido de consultas y de grupos de trabajo en los cuales participaron expertos de diferentes disciplinas, docentes, equipos técnicos de todo el país, investigadores y profesores de universidad. A partir de estos ejes definidos a nivel nacional, cada institución escolar debe adaptar su servicio educativo a sus situaciones particulares.²
- 3) *El aumento de la inversión en el sistema educativo.* La Ley de Educación propuso que la inversión pública total en el ámbito de la educación aumente, gradualmente, todos los años. También estableció un medio de calcular su incremento: la definición de un porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) destinado a la educación. Para garantizar la aplicación efectiva de estas disposiciones, la Ley prevé la institución de un sistema de responsabilidades y un acuerdo de financiamiento entre el Estado y los diferentes sectores de la sociedad paraguaya, en el marco de la implementación de la reforma educativa.



² Por ejemplo, para un establecimiento rural, el eje del medio ambiente será acentuado en los programas de estudios de manera diferente al de un establecimiento urbano, ya que los jóvenes pertenecientes, en mayor número de casos, a familias vinculadas a la economía agrícola son más sensibles a la relación entre sociedad y naturaleza. El acento puesto sobre el eje de la democracia apunta a reformular las relaciones en el seno y en el exterior de las familias, en una sociedad diagnosticada como “conservadora”, “tradicional” y, por tanto, propensa a formas “autoritarias” de interacción. Diferentes combinaciones se hacen posibles en torno a estos ejes.

CUADRO 1. Estructura anterior y actual del sistema educativo paraguayo*

Edad	Estructura anterior (1973-1992)		Estructura actual (desde 1993)		
	Año	Nivel	Año	Nivel	Ciclo
3			Maternal A	Inicial	
4			Maternal B		
5			Preescolar		
6	Preescolar	Inicial	1°	Educación escolar básica	Primero
7	1°	Primaria	2°		
8	2°		3°		
9	3°		4°		
10	4°		5°		Segundo
11	5°		6°		
12	6°		7°		
13	1°	Secundaria	8°	Educación media	Tercero
14	2°		9°		
15	3°		1°		
16	4°		2°		
17	5°		3°		
18	6°				

* Las casillas marcadas en gris corresponden a los niveles obligatorios.

Fuente: Ley General de Educación núm. 1264, Ministerio de Educación y Cultura, Paraguay.

El sistema educativo paraguayo se caracteriza por ser una organización nacional descentralizada, lo que implica una distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de administración, tal como el Ministerio de Educación y Cultura y los servicios departamentales de educación. La ley relativa a la educación define, particularmente, las misiones del Ministerio de Educación y Cultura. A este respecto, establece que este ejerce las funciones normativas, de planificación, de organización, de evaluación, de cooperación técnica y financiera destinadas al desarrollo del sistema educativo, así como la supervisión de los establecimientos de enseñanza.

La reforma de la educación en Paraguay apuntó a desmantelar los fundamentos axiológicos del Estado heredados de la dictadura de Stroessner y a “democratizar” el currículo, así como el diseño institucional. Pero al mismo tiempo que ello se instauró durante los años posteriores a la Ley de Educación, la estructura

social ha persistido con la misma organización de la economía y las mismas desigualdades sociales. En este contexto, el Estado llevó a cabo una campaña ideológica para promover la escolarización de los niños como medio de resolver, en el corto plazo, los problemas sociales. En este sentido, la democratización de la educación fue mal entendida: se la definió como la expansión del acceso al sistema educativo y no como la reducción de la diferencia de oportunidades de éxito educativo entre las clases sociales. Así, esta reforma dejó de lado el problema de las desigualdades educativas, incluso sociales, cuando este constituye uno de los principales dilemas de un modelo educacional verdaderamente democrático.

LOS INTERESES DE LA REFORMA Y LOS INTERESADOS EN LA REFORMA

Diferentes intereses y agentes involucrados jugaron un papel determinante en la implementación de la reforma. Se trata, más precisamente, de *estrategias de inversión* que concretizan las relaciones existentes entre los agentes y sus intereses, así como su peso en el espacio social paraguayo. Estas estrategias revelan la posición de cada uno en la sociedad, particularmente a través del volumen y la estructura de los capitales, así como la toma de posición en relación con los cambios ocurridos en el campo de la educación nacional.

Por una parte, los *tres grupos dominantes* del espacio social han querido modificar el sistema de enseñanza para buscar el desarrollo de la productividad económica —en particular de la mano de obra—, sin que ello signifique un cambio de la estructura económica del país. Por otra parte, uno de los grupos dominados, a saber, los campesinos, que constituye una de las categorías sociales más sensibles a la evolución del espacio social, acogió los cambios en la educación con el objetivo de obtener provecho, a pesar de su desconocimiento de la lógica del sistema educativo. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) también jugaron un papel importante para integrarlos en las discusiones sobre esta reforma. Ellas permitieron que, en el debate, fueran tenidas en cuenta las demandas de sectores que no participaron, históricamente, en el



sistema educativo, por su relegación o por las desventajas económicas, políticas o culturales. En fin, los docentes, por su parte, militaron por un aumento de los puestos de trabajo, siendo estos garantizados por el Estado con un salario mensual y con la ventaja adicional de menos años de servicio como requisito para la jubilación.

Una nueva legitimidad

El mantenimiento, durante la nueva época “democrática”, de la estructura económica que hizo posible la dictadura, fue la condición para que los agentes económicos que se beneficiaron de ella continúen manteniendo su poder y orientar el avance del nuevo régimen (Fogel, 1998). Muy poderosos en una economía agrícola de exportación, los grandes propietarios agrícolas ejercieron su poder económico durante los 20 años siguientes a la dictadura, mientras que los empresarios agrícolas (en su mayoría productores de soja), que representan también un peso importante en el campo económico, vieron aumentar su poder cada vez más. Esto fue posible, especialmente, por el declive de la rentabilidad de la economía campesina que producía algodón –producto de exportación–, otrora muy rentable para el Estado.

Tanto el número de productores como la superficie de producción de la soja aumentaron de una manera exponencial. Este cultivo, constituido de grandes inversiones tecnológicas y que implica una gran capacidad de producción agrícola, confirió a sus agentes una expansión en la economía paraguaya desde finales de la década de los ochenta. En 1999 se introduce la producción de cultivos transgénicos (OGM) que creció casi 300% en diez años. La siembra de la soja requiere la mecanización, a fin de incrementar el rendimiento y los beneficios del crecimiento de la superficie de producción. Este hecho, sumado al despegue económico de este cultivo a escala mundial, conllevó la expansión territorial de los sistemas productivos en detrimento de la disminución de la economía campesina. Ante esto, la respuesta de los grandes propietarios también fue el aumento de la superficie de sus fincas y la reconversión económica, invirtiendo en la producción de soja. Desde



entonces, la expansión de este cultivo se lleva a cabo en perjuicio de los agentes más débiles en el espacio social rural.

Por otra parte, en el año que inició la reforma educativa, un grupo de empresarios del sector de la construcción, convertidos en agentes poderosos durante las obras de la represa hidroeléctrica de Itaipú entre 1973 y 1982,³ se instaló en el poder. Uno de ellos, el ingeniero J. Carlos Wasmosy, fue electo presidente de la República en 1993 con el apoyo directo del general Andrés Rodríguez y logró acumular una de las fortunas más importantes de la sociedad paraguaya durante la década de los noventa.

Estos tres grupos de la clase dominante, también denominados “oligarquía paraguaya”,⁴ pretendieron, manteniéndose en sus posiciones en el espacio social, sacar provecho de la formación del “Mercado Común del Sur” (Mercosur). El incremento de la productividad económica de la población paraguaya fue aparentemente la causa principal que llevó a la oligarquía a intentar modificar las características del mercado de trabajo, preservando la misma estructura social. La reproducción de la relación de poder tuvo consecuencias sobre la reforma educativa. Mientras que los terratenientes, en general, se sirven de la educación para legitimar su posición a modo de “garantía contra la competencia” con respecto a las fracciones altas de las clases medias, los empresarios “barones de Itaipú” la utilizaron para optimizar la gestión de sus beneficios económicos, aprovechar el desarrollo de la tecnología y adquirir habilidades de “gestión” de oportunidades en el mercado nacional o internacional.

Para unos y para otros, la reforma era necesaria ante un eventual despegue económico en el marco de una economía regional

³La represa hidroeléctrica fue el resultado de largas negociaciones entre Paraguay y Brasil durante 1960 y 1970. El tratado que lanzó oficialmente el proyecto fue ratificado en 1973. Los términos de este, que expira en 2023, han sido el objeto de un descontento general en Paraguay. El gobierno del presidente Fernando Lugo prometió renegociar los términos del contrato con Brasil, que permaneció largo tiempo hostil a ello. En 2009, Brasil aceptó un pago de electricidad a Paraguay más equitativo, autorizando este a venderlo directamente a las sociedades brasileñas en lugar de pasar por la compañía eléctrica brasileña dueña del monopolio.

⁴Por no ser favorables a realizar cambios que pongan en riesgo su posición en la estructura productiva que, a su vez, impliquen riesgos en su posición dominante en la sociedad paraguaya.

ampliada. Ahora bien, con el currículo implementado, de ningún modo este proyecto tuvo por objetivo contar con mano de obra orientada hacia el desarrollo industrial. Al contrario, la reforma educativa extendió la entrada a la educación media pero con un programa dirigido, más bien, hacia las humanidades, la administración, el comercio y la salud pública. No se extendieron los bachilleratos técnicos industriales que preexistían a la reforma, por dos razones: la primera, por el hecho de que el sector industrial paraguayo está relativamente saturado en el corto plazo; la segunda, porque el desarrollo industrial podía competir con los privilegios económicos de las clases beneficiadas de la exportación de productos agrícolas y de la importación de productos manufacturados.

Si bien los propietarios agrícolas y los empresarios de distintas ramas tuvieron intereses diferentes, todos ocupaban al mismo tiempo el polo dominante del espacio social. Estos grupos, por una parte los terratenientes que disponen de gran capital económico y de menor capital cultural, y por otra los empresarios dotados de elevado volumen tanto de capital económico como cultural, son uno de los artífices de la renovación de la educación. Todos compartían, en efecto, la preocupación de aumentar sus beneficios económicos esperando el incremento de la productividad, con jóvenes generaciones potencialmente más eficientes en el trabajo.

La labor de reformar el Estado y el sistema educativo estuvo reservada a la fracción de la clase dominante, dotada de elevado poder, a saber, los empresarios de la construcción con uno de sus miembros como presidente de la República. La posibilidad para este grupo económico de legitimar su fuerza en el espacio social coincidió con la de reformar el Estado clientelista y poco profesionalizado. Por ello, el objetivo fue instaurar la capacidad de apuntalar un eventual despegue económico.

Ahora bien, si este objetivo fue determinante en el apoyo a la reforma educativa, el Estado y su burocracia no eran imparciales con respecto a los cambios propuestos. La mayoría de los funcionarios fueron “clientes” del Partido Colorado –asociación política que sostuvo la dictadura–, integrándolos a su base social a través del empleo en la función pública, sobre criterios no

meritocráticos.⁵ El mismo partido político que, paradójicamente, gobernó durante la dictadura y durante la “transición democrática”, trató, con la ventaja de ejercer el poder, de monopolizar el acceso al empleo público y, por lo tanto, de conservar su apoyo en la población. Este hecho muestra los conflictos de intereses entre los agentes implicados en la reforma.

Es cierto que el cambio de un régimen autoritario a uno democrático llevó a varios actores beneficiados de la dictadura a reivindicarse, súbitamente, como “demócratas”. Estos agentes “reciclados”, con peso en el sistema político actual, están más restringidos por el Estado de derecho.

Dado que la caída del régimen dictatorial no implicó una transformación radical de la estructura social, permitiendo en cambio que los antiguos agentes se reconvirtieran, la necesidad de preservar la nueva posición en la transición fue esencial. Ello dio un nuevo aliento a su legitimidad, desgastada al inicio de la democratización. Esta reconversión requirió, igualmente, la producción *de nuevas estructuras simbólicas para la instauración de la democracia*. Así, el cambio del sistema educativo fue una dimensión fundamental para la legitimación de las desigualdades bajo una forma provisoria, como por ejemplo la inflación de las expectativas subjetivas para las clases populares, otrora excluidas del campo educativo.



La sociedad a pesar del Estado

Además de los grupos de agentes dominantes que presionaron por el cambio del sistema educativo, las organizaciones de campesinos, los sindicatos docentes, los intelectuales reunidos en ONG, así como ciertos sectores de la Iglesia católica, participaron

⁵ Contrariamente a lo que se puede suponer, los funcionarios compartían su opinión sobre la reforma educativa. Para algunos, era la posibilidad de mejoramiento de su expertise en su puesto y, por qué no, la posibilidad de ascensión en los más altos puntos de la función pública. Para otros, era tomar el riesgo de hacer grandes esfuerzos por pocas oportunidades de mejorar su situación. Contando con plazas “aseguradas”, ya que el empleo público no permite la cesantía salvo en caso de inculpación en un largo proceso administrativo, los funcionarios de rangos inferiores, no profesionalizados (que cuentan, por cierto, con la mayoría de los empleos en la función pública paraguaya), eran indiferentes a los cambios. Así, un ámbito que ha sido más un sector de administración clientelista del Estado que de gestión de la “cosa pública”, se ha vuelto, como resultado, cada vez menos efectivo y eficiente.

en la reforma. Se excluyó de involucrar a científicos de todas las disciplinas en el proceso de una reforma que no priorizó el desarrollo científico y una cultura de la investigación.

Los campesinos, cada vez más despojados de sus magros recursos económicos, constreñidos por los terratenientes y empresarios agrícolas —ávidos de expulsarlos de sus regiones y quedarse con sus tierras—, empobrecidos a causa del desgaste de sus tierras, desarrollaron estrategias de reproducción social tales como niveles elevados de fecundidad, la migración y la conservación de la lengua guaraní. Por otra parte, para esta categoría social, el mayor acceso a la educación, gracias a la reforma, difundió la representación del “éxito social” a través de la escuela, de modo que las expectativas subjetivas respecto del sistema educativo se volvieron muy elevadas.

Para los campesinos en general, sabiendo que no se trata de una población homogénea, la estrategia ha sido “dejarse guiar” en un campo del cual ni siquiera los dirigentes sociales conocían sus implicaciones. De hecho, las organizaciones campesinas tales como la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), la Federación Nacional Campesina (FNC) y la Organización Nacional de Asociaciones Campesinas (ONAC) reconocieron la necesidad de un cambio de la educación nacional y de una mayor participación de sus hijos en el sistema educativo (Ministerio de Educación y Cultura, 1992). Pero fuera de este discurso, su preocupación más importante era la reconversión económica y, por lo mismo, su mayor participación en la vida política del país, a fin de ampliar su importancia en el juego democrático.

En este contexto, los funcionarios de la educación nacional fueron actores centrales en el mantenimiento de un modo de legitimación que permitía educar las mentalidades y ocupar la mano de obra. Dado que los docentes, los directores de establecimientos educativos públicos y los supervisores de la educación nacional, particularmente en la escuela primaria, eran en su mayoría nuevos asalariados y nuevos clientes del régimen, constituían los más fuertes sustentos de la continuidad del Partido Colorado en el poder. El hecho de contribuir a la implementación de la dictadura, a nivel local, hizo necesaria una legitimación sobre la base de un sentido “desinteresado” del oficio.

Desde otro ángulo, las ONG han jugado un papel importante para presionar la apertura de las decisiones a otros agentes de la sociedad, además de los funcionarios, los expertos de instituciones internacionales de financiamiento y los representantes de las clases dominantes. En efecto, algunas buscaron ese objetivo a través de campañas de “concientización” sobre la reforma y sus implicaciones. La organización de los congresos nacionales de educación para discutir la reforma y obtener compromisos de los diferentes agentes, fue uno de los logros de este sector. Ciertamente, no todas tuvieron el mismo peso, pues algunas estaban más involucradas y fueron más consultadas, ya que sus miembros eran personas con alto reconocimiento en los ámbitos social y pedagógico. Es el caso del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), la Fundación “En Alianza” o el Centro de Estudios Paraguayos “Antonio Guasch” (CEPAG).

LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO EDUCATIVO

Un campo, según la teoría de Pierre Bourdieu, posee tres características: 1) pertenece al espacio social respecto del cual mantiene, al mismo tiempo, una autonomía relativa; 2) está constituido por un capital específico, y 3) está compuesto de instancias específicas de acción y de relaciones (y, por este hecho, de luchas) según el tipo de capital que lo constituye (Bourdieu, 1979: 126).

Comprender la reforma educativa en Paraguay supone, según esta perspectiva, identificar, antes que nada, el capital principal que está en juego en el campo de la educación, comprender cuál es la relación histórica de las clases populares con la escuela en este país y, finalmente, cuáles son los mecanismos de inversión de los capitales, en particular en un espacio social donde los puestos deseados por los individuos con mayor titulación se vuelven cada vez más escasos.

Por el hecho de que la tasa de deserción más alta en el sistema educativo paraguayo se sitúa en el primer año de la educación media, en este estadio se define con mayor fuerza la posibilidad de perseverar y obtener el bachillerato o, al contrario, de abandonar los estudios (Elías y Molinas, 2005). Si se abandona antes de comenzar el tercer año, la posibilidad de concluir la secundaria

disminuye considerablemente con relación a la probabilidad de ingresar en la educación media. Según Gerda Palacios (2005), sobre 100 alumnos inscritos en la educación escolar básica, en 1993, 21% concluía la secundaria y obtenía su bachillerato en 2004, lo que constituye, según ella, un punto intermedio entre un rendimiento bajo y elevado del sistema educativo.

La relación directa entre el aumento de la duración media de escolarización y la disminución del valor de los títulos en el mercado de trabajo, conlleva un proceso de elevación de la exigencia mínima requerida para adquirir un puesto de trabajo. En el momento de la reforma educativa en Paraguay, el capital específico del campo educativo era la obtención del título de bachillerato, que resultaba, para la mayoría de las familias paraguayas, la condición mínima para que sus hijos obtengan un empleo, continúen sus estudios en la universidad y sean reconocidos socialmente.

En la historia de la educación paraguaya, la expansión de la enseñanza se llevó a cabo, en cuanto política pública, apenas recientemente. Los primeros esfuerzos de escolarización masiva de la población datan de la primera ola de ensanchamiento del sistema educativo en la década de los cincuenta, en una época en que la asistencia a la escuela de las clases populares se limitaba a un periodo corto, necesario para el aprendizaje de saberes elementales, y en que las condiciones de acceso eran muy restrictivas (Quintana de Hórak, 1994).

El crecimiento de la población paraguaya en el último cuarto del siglo XX es consonante con una urbanización creciente. Sin embargo, no es posible considerar esta urbanización como sinónimo de desarrollo en la medida que, a lo largo de las tres últimas décadas, la oferta educativa tendió a disminuir, reforzando las desigualdades sociales y caracterizando una situación de rezago económico y social.

Antes de la democracia, el sistema educativo de la dictadura, que se implementó en 1973, había hecho progresar la escolarización de los niños hasta un punto tal que la tasa de analfabetismo disminuyó de 19.9% en 1972 a 9.7% en 1992, tres años después de la caída de la dictadura (DGEEC, 1962, 1972, 1982). En el curso del mismo periodo, la urbanización fue lenta por la necesidad de retener a la población campesina en la campaña para



sostener el modelo de exportación de materias primas, lo que en su conjunto no impulsó la escolarización de los jóvenes como a partir de 1992.

Si la década de los setenta fue la más dura desde el punto de vista de la represión política, el crecimiento económico permitió emplear el trabajo de una población joven que residía en la ciudad, relativamente bien educada, lo que era también la condición de una cierta comodidad económica, permitiendo legitimar los horrores de la dictadura contra los que la resistían.⁶ Ahora bien, la ausencia de un proceso de industrialización, la pérdida de oportunidad de inversión en el sector secundario de la economía —a partir de los ingresos que generó la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú— y la degradación sucesiva del sistema de producción campesino, llevaron a una crisis a partir de 1983. Esta fue igualmente el resultado del crecimiento de la población, joven y adulta, que comenzó a migrar hacia las ciudades, acrecentando la presión sobre el mercado de trabajo. En el mismo periodo, la dictadura aumentó el número de puestos en la enseñanza, así como el de docentes, para insertar en el empleo público a una parte de la población rural. Este incremento permitió expandir la base clientelista del Partido Colorado y el sustento del régimen.

También durante este mismo periodo comienza a generalizarse el acceso a la educación elemental en el seno de la población en edad escolar. Entre 1957 y 1973, el número de inscriptos en la educación primaria pasa de 360 mil alumnos a casi 900 mil, siendo este número aún inferior a la población en edad escolar. En el periodo siguiente, entre 1973 y 1994, ella pasa de 900 mil alumnos a 1 800 000, acogiendo así a casi toda la población en edad escolar.⁷ Según el censo de población, durante el periodo 1972-2002, la clase de edad de 0 a 14 años en el conjunto de la población, pasó de 44.7% a 36.9%. Por este hecho, la población de niños que demandaban el acceso a la escuela elemental disminuyó relativamente y,

⁶La represión fue dirigida, sobre todo, contra el así dicho “peligro comunista”, que comprendía grupos de estudiantes, corrientes políticas críticas del régimen y sectores de la sociedad civil comprometidos con la democratización del país.

⁷En 1972, la población entre siete y 15 años era de 1.2 millones, mientras que en 1992 era de 1.8 (DGEEC, 1972, 1982, 1992).



en cambio, la parte de jóvenes entre 15 y 24 años que solicitaban el acceso a la educación media y superior aumentó.

En 1998, la reforma educativa no estaba aún concluida, y existían diferencias entre la generación que no accedió a la educación y aquella que estaba escolarizada. En 2007, dos años después de finalizada la reforma, la mayoría de los jóvenes que comenzaron en 1994, llegó al término de los años de educación elemental (debiendo, según la prolongación de los años de escolarización obligatoria de la Ley 1264/93, llegar hasta nueve años de estudio).

En 2000 hubo una disminución general del público, es decir, alumnos entre seis y 14 años, en el seno de la educación escolar básica (escuela primaria), y la participación de las niñas y los niños conservó la misma desigualdad en favor de estos últimos. Por otra parte, en las zonas urbanas hubo un mayor número de niños escolarizados en este nivel para el periodo considerado. Finalmente, el total de alumnos disminuyó de un nivel al otro, siendo de 80% en 1999 y de 60% en 2007.

En cambio, la educación media (secundaria) presenta un perfil diferente en relación con el nivel precedente. El número de estudiantes aumentó entre 1999 y 2007 en más de 100%. Así, en los últimos diez años, los jóvenes que continuaban sus estudios en este nivel se incrementó y, por otra parte, entre 1998 y 2007, el número de mujeres que continuaban sus estudios en el sistema educativo aumentó de tal modo, en relación con 1998, que es más grande que el de los varones en zona urbana. Este fenómeno se explica por la igualación progresiva de las oportunidades entre varones y mujeres en el sistema educativo; sin embargo, hasta el presente, las diferencias de acceso siguen siendo importantes entre el campo y la ciudad.

En la actualidad, la cobertura de la enseñanza primaria es casi completa y el derecho a la educación parece estar garantizado para el conjunto de la población en edad escolar. Sin embargo, el acceso solo no es suficiente para hacer frente a las desigualdades sociales en materia de educación, desde el momento que constatamos que estas últimas se desplazan hacia niveles más altos del plan de estudios. Ante las divisiones en la sociedad paraguaya, los objetivos no pueden ser los mismos según las categorías sociales, ya que la realidad es diferente en cada una, como sucede,



por ejemplo, en la dimensión temporal. Respecto del currículo, es necesario interrogar la definición de “contenidos” a enseñar y el tiempo de cumplirlos. La reducción de las diferencias de aprendizaje entre los jóvenes de diferentes clases o, al contrario, la profundización de estas diferencias, dependen de prácticas pedagógicas de los docentes, de su formación y su compromiso con la democratización de la educación. En consecuencia, las diferencias en las prácticas pedagógicas conducentes a la apropiación de los contenidos pueden implicar cambios en el currículo para que sea orientado a la reducción de las diferencias de desempeño entre las clases.⁸ Pero ello depende también de los objetivos concretos de la política pública.

La ampliación del acceso al colegio implicó una ocultación de estas desigualdades en beneficio de la esperanza de las clases populares en el sistema educativo. La casi total escolarización en los niveles más bajos del plan de estudios y el aumento en los niveles más elevados, nos muestra que la posibilidad formal de participar en el campo escolar está, a este punto, abierta a todas las clases sociales. En este marco, además de una “escuela única” también existe un “colegio único”, siendo el bachillerato técnico, con poco desarrollo en Paraguay, una instancia que otorga poco rédito.

La orientación poscolegial se relaciona con la elección del establecimiento de enseñanza en el nivel del colegio; este criterio rinde provecho a las familias mejor informadas sobre el mercado escolar. En general, cuanto más acogen a buenos alumnos, más prestigiosos son. En la medida en que esta lógica implica una jerarquía entre establecimientos y es percibida así por los alumnos, por las familias y por los docentes, la “elección negativa” de la cual hablan Dubet y Martuccelli se vuelve el criterio de orientación de los alumnos por *default*, es decir, hacia los establecimientos reputados disponibles, después de las primeras opciones perdidas (1996: 243).

⁸ Como lo indica Forquin “los contenidos de la enseñanza deben ser considerados menos como un reflejo, una expresión o una imagen de la cultura circundante que como el producto de una selección, más o menos consciente, más o menos sistemático, entre los saberes y los materiales simbólicos disponibles en el marco de la cultura a un momento dado de la historia de la sociedad” (1984).



Como lo indica Marie Duru-Bellat, si en ciertos establecimientos o filiales la probabilidad de logro escolar es alta, mientras que en otros es débil, *las elecciones de establecimiento participan en la reproducción de desigualdades de trayectorias escolares.*⁹ De hecho, estas elecciones están condicionadas por la clase social: no se elige cualquier cosa, en cualquier parte y en cualquier momento, dado que para las familias desfavorecidas el abanico de elecciones es limitado por los costos de inversiones económicas y por la baja familiaridad con la escuela (Bourdieu, 1978).

Œuvrard y Cacouault señalan que las desigualdades culturales en términos de familiaridad con el sistema educativo distribuyen a los alumnos según las orientaciones o, más precisamente, según las buenas elecciones en el buen momento.

Los que tienen familiaridad con el sistema educativo podrán construir estrategias de elecciones coherentes, ajustado al nivel del alumno, y sabrán utilizar las posibilidades de distinción que el sistema permite. Al contrario, los que no perciben lo que pueden ganar en este juego no tienen otra alternativa sino dejarse llevar para que puedan ejercerse los procesos de eliminación o de relegación (2003: 24).

A diferencia de Francia, por ejemplo, donde la diversificación de filiales distingue, en la educación secundaria, el bachillerato en ciencias como la “orientación noble” con respecto a los demás, en Paraguay la diversificación de filiales en el colegio (que también existe) no conlleva una división entre orientaciones “de primera” y “de segunda” categoría. El principio de relegación en este país pasa por la *diferencia de circuitos de escolarización*, es decir, por el tipo de establecimiento al que asisten los jóvenes, operándose un clivaje entre establecimientos públicos y privados y, entre estos, entre establecimientos religiosos “tradicionales” y los demás. Esta diferencia de circuitos engendra una jerarquización entre los “mejores colegios” (privados religiosos tradicionales), los “buenos colegios” (los privados *a secas*) y los “malos” (públicos).

⁹ Ello se debe a que, a través del tiempo, las desigualdades iniciales pueden corregirse por efecto de desplazamiento social de la familia o profundizarse (Duru-Bellat, 2002: 100-106).

Las familias privilegiadas inscriben a sus hijos en los establecimientos privados y religiosos “tradicionales” con mayor reputación; las de clases medias se dividen entre las que lo hacen igual, aunque con gran inversión y las que envían a sus hijos a establecimientos privados menos prestigiosos que los colegios tradicionales; finalmente, las clases populares los inscriben en establecimientos públicos o los hacen estudiar en establecimientos privados de menor reputación (lo que para las familias mejor posicionadas de las clases populares y las fracciones inferiores de las clases medias, implica una elección entre los “mejores” establecimientos en plaza según sus posibilidades de pago, en tanto y en cuanto los gastos no sean elevados).

En términos de desigualdades educativas entre los establecimientos, el clivaje entre zona urbana y zona rural juega también un papel importante. Tomando en cuenta dos regiones del país, a saber, la capital Asunción y el departamento de Concepción, hubo una matriculación en la educación secundaria mayor en la primera que en la segunda. En 1999, la tasa bruta de la matrícula en la capital del país fue de 51.9%, mientras que en 2007 se incrementó a más de 100%, alcanzando 115.2%, es decir, que el número de individuos escolarizados en este nivel superó al de la clase de edad de 15 a 17 años, que corresponde al mismo. Por otra parte, la tasa de ingreso a la secundaria en el Departamento de Concepción estuvo y aún hoy está por debajo de la media nacional. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta una fuerte expansión de la educación en este departamento, con el concurso más importante de instituciones privadas en zonas urbanas. La oferta educativa aumentó, sensiblemente, durante 2000, pasando de una tasa bruta de 26.6% en 1999 a 46% en 2007, en ambas zonas.



CUADRO 2. Tasa de matrícula en la educación media según el área geográfica y el tipo de establecimiento, por departamento de estudio, 1999, 2007

Año	Área geográfica	Sector educativo	Departamento				Total país	
			Concepción		Asunción		Total	Tasa de matrícula
			Total	Tasa de matrícula	Total	Tasa de matrícula		
	Urbana	Público	1 990	47.3	13 191	32.3	66 840	34.3
		Privado	916	21.8	8 042	19.7	22 394	11.5
		Total	2 906	69.0	21 233	51.9	89 234	46

1999	Rural	Público	1408	11.6	0	0.0	20 199	10.1
		Privado	34	0.3	0	0.0	2 200	1.1
		Total	1 442	11.9	0	0.0	22 399	11
	Total	Público	3 398	20.8	13 191	32.3	87 039	22.1
		Privado	950	5.8	8 042	19.7	24 594	6.2
		Total	4 348	26.6	21 233	51.9	111 633	28
2007	Urbana	Público	3 039	61.8	21 680	70.2	115 785	47.5
		Privado	1 461	29.7	13 920	45.0	47 006	19.3
		Total	4 500	91.6	35 600	115.2	162 791	67
	Rural	Público	3 291	26.7	0	0.0	49 291	23.5
		Privado	154	1.2	0	0.0	3 215	1.5
		Total	3 445	27.9	0	0.0	52 506	25
	Total	Público	6 329	36.7	21 680	60.9	165 076	36.4
		Privado	1 615	9.4	13 920	39.1	50 221	11.1
		Total	7 945	46.0	35 600	115.2	215 297	47

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura, Dirección General de Planificación Educativa, 1999, 2007.



Un signo claro de expansión educativa es que el público colegial en las zonas rurales de Concepción creció casi en 150%, pasando de una tasa bruta de jóvenes matriculados en la educación media de 11.9% en 1999 a 27.9% en 2007. En las zonas urbanas, el aumento de alumnos inscritos, igualmente importante, fue de casi 50%, o sea, un crecimiento menos fuerte que en la campaña. La expansión del sistema educativo contribuyó, pues, a disminuir la distancia del número de alumnos escolarizados en zonas urbanas y en zonas rurales.

Pero las desigualdades entre las dos regiones son más pronunciadas en términos de la calidad de la enseñanza. Mientras que en la ciudad es posible la elección del establecimiento para buscar mejores condiciones, en la campaña no hay elección de ningún tipo, ya que se cuenta solo con el que se halla en la proximidad de la residencia. Al contrario, el desempeño de ciertos colegiales en las zonas rurales puede ser tan alto como el de los jóvenes escolarizados en la ciudad, debido a la relación con la ética educativa, a menudo rigorista, de las familias campesinas.

En términos de salida laboral de los jóvenes, la matriculación desigual en función del tipo de establecimiento (que implica, por lo demás, desigualdades de ingreso) y de la ubicación regional de

los colegios, deja entrever un desfase importante en términos de calidad educativa, incluso antes del ingreso al mercado de trabajo. Este desfase se halla en contradicción con el principio meritocrático profesado por la reforma, tanto más cuando es reivindicado en la selección del acceso al empleo.

En este sentido, el mercado de trabajo con poca capacidad de absorción de la mano de obra se vuelve más selectivo en términos de los títulos escolares exigidos, lo que hace cada vez más necesario contar con estudios superiores para postular a un empleo. Este hecho explica la proliferación de las universidades “privadas”, generalmente de bajo nivel, pero que responden a la incapacidad del Estado en habilitar espacios para estudios superiores, y de la economía de aumentar el número de lugares en el mercado de trabajo para acoger a la población que obtuvo el bachillerato.

La presión sobre el mercado de trabajo de los jóvenes que obtienen su título de bachiller implicó una disminución del valor de este nivel de estudios, el cual está en proceso de desplazarse hacia los estudios superiores en los que los diplomas son, en este punto, más valorados. Por otra parte,

... si la relación entre la posesión de un título y la posición socioprofesional ocupada varía históricamente en función al número de títulos obtenidos por los agentes sociales y de la estructura de los empleos disponibles en un momento dado, el valor diferencial de los títulos escolares permite entonces dar cuenta del desigual acceso de los grupos sociales al mercado de trabajo (García y Poupeau, 2003: 74).

A este respecto, Bourdieu evoca que “la comparación de los puestos que detienen, en dos épocas diferentes, los titulares de un mismo diploma da una idea aproximada de las variaciones del valor de los diplomas en el mercado de trabajo” (1978: 3). Siguiendo esta constatación, los cambios más importantes de 1998 a 2007 en el valor de los años de escolarización han concernido, como lo podemos ver en el cuadro 3, a la categoría “obreros” sin estudios, que disminuyó en el periodo en cuestión de 22.6% a 17.9%, mientras que se incrementó en el rango de 10 a 12 años de estudio, pasando de 46.5% a 49.9% y lo mismo en el de 16 a 18 años, pasando de 30.8% a 35.4%. La mayor disminución



entre los empleados afectó al rango de 10 a 12 años de estudios, que pasó de 14.7% a 9.2% durante este periodo; por otra parte, el aumento más importante de esta categoría fue en el rango de 16 a 18 años de estudios, que pasó de 35% a 38.7%. En cambio, la proporción de los empleadores en los rangos de mayor número de años de estudios, a saber los de 13 a 15 años y de 16 a 18 años, disminuyó, respectivamente, de 8% a 4.3% y de 17.5% a 10.1%. La tasa de trabajadores familiares no remunerados sin estudios disminuyó de 6.4% a 3.7% y, al mismo tiempo, el crecimiento más importante afectó al rango de 13 a 15 años de estudios, donde pasó de 1.5% a 4.2%. Finalmente, el número de empleados domésticos se incrementó de manera considerable en el rango de años de estudio de 10 a 12 pasando de 2.7% a 7%.

CUADRO 3. Categoría ocupacional según años de estudio, 1997-2007

Año	Años de estudio	Categoría ocupacional					
		Empleados	Obreros	Empleadores	Trabajadores independientes	Trabajadores familiares no remunerados	Empleados domésticos
1997	Sin estudios	0.0	22.6	1.1	62.0	6.4	7.9
	1 a 3	1.5	18.9	3.2	61.3	8.0	7.1
	4 a 6	2.3	29.3	4.8	42.3	11.1	10.3
	7 a 9	5.4	41.9	7.1	26.3	9.9	9.3
	10 a 12	14.7	46.5	6.1	24.1	5.8	2.7
	13 a 15	37.5	38.0	8.0	15.1	1.5	0.0
	16 a 18	35.0	30.8	17.5	14.2	2.4	0.0
2007	Sin estudios	0.3	17.9	0.8	66.5	3.7	10.7
	1 a 3	1.5	18.1	4.5	62.3	5.7	7.9
	4 a 6	1.9	25.5	4.7	47.7	9.5	10.7
	7 a 9	2.0	39.0	5.4	30.0	13.1	10.5
	10 a 12	9.2	49.9	5.2	22.6	6.1	7.0
	13 a 15	38.3	38.3	4.3	13.1	4.2	1.8
	16 a 18	38.7	35.4	10.1	13.9	1.3	0.6

Fuente: Encuestas de hogares 1997/2007, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Paraguay.

Estos cambios ponen en evidencia tres aspectos importantes: el primero es que los empleados, disponiendo de mayor capital escolar que los obreros en el periodo, incrementaron sus estudios hacia los niveles más altos y disminuyeron en los niveles intermedios, mientras que los obreros aumentaron, en parte, en el nivel intermedio (de 10 a 12 años, en este caso el nivel de obtención del bachillerato) y en los niveles altos del plan de estudios. El segundo aspecto concierne a los empleadores, que han disminuido su proporción en todos los rangos de años de estudio, lo que muestra que su profesión se volvió más selectiva en términos del valor de los títulos. Por último, los trabajadores por cuenta propia ejercen su oficio independientemente del capital escolar (lo que es previsible), pero los empleados domésticos y los trabajadores familiares no remunerados aumentaron dicho capital en los niveles intermedios y en uno de los rangos más elevados de años de estudio, a saber, de 13 a 15 años, respectivamente.

Así, debido a la expansión de la educación, los puestos menos remunerados en el mercado de trabajo —por lo tanto menos valorizados—, tales como los obreros, los trabajadores familiares no remunerados y los empleados domésticos, fueron puestos en competencia por la posesión de títulos, cada uno en los niveles intermedios de años de estudios. Por otra parte, el puesto de empleado, mejor remunerado que los recién mencionados, es también más competido pero por individuos altamente titulados. Por último, los empleadores, que son los mejores remunerados en el mercado de trabajo, están poco afectados por la tenencia de diplomas, lo que explica la débil tasa de posesión de altos niveles de estudio para esta ocupación.

En resumen, los diplomas escolares, aunque estén desvalorizados, estuvieron por el momento poco devaluados. Ahora bien, el hecho de que los títulos universitarios se han vuelto el objeto de una fuerte competencia entre todos los asalariados, conduce a que el bachillerato sea hoy un diploma cada vez más repartido en el seno de las categorías populares. El movimiento conjunto entre estos dos niveles puede presagiar que para 2015 el bachillerato se volverá banal y el principal objeto de lucha en el campo educativo paraguayo se situará en la educación superior, evidentemente en los estudios menos selectivos.



Entonces, es esencial distinguir la expansión del sistema educativo de la democratización de la educación (García y Poupeau, 2003: 75). El ejemplo de la educación superior es, en este sentido, significativo. Esta etapa de la escolarización, por efecto de acumulación, permite mostrar lo que era ya característico de la segregación escolar en la historia de un sistema educativo indiferente a las desigualdades de origen: la educación elitista de la universidad es la educación de las élites paraguayas.

DESPUÉS DE LA REFORMA: DE LA RENOVACIÓN INSTITUCIONAL AL MANTENIMIENTO DE LAS DESIGUALDADES

La persistencia de las desigualdades sociales es un verdadero problema para el actual sistema educativo, que debería contribuir a la democratización de la sociedad paraguaya. El acceso universal a la educación se volvió un imperativo de la política pública en Paraguay, mientras que el éxito educativo estuvo librado a los méritos individuales, en razón del postulado de la “igualdad de oportunidades”. Ahora bien, si las oportunidades sociales, que son desiguales antes de iniciar el proceso educativo, inciden para que las probabilidades de logro sean desiguales después del proceso, entonces el principio meritocrático no es sino una ilusión (Dubet, 2004: 24). Esto es decisivo, pues los agentes se sirven de ella para creer en la escuela tal como un creyente religioso que cree en la salvación a pesar de un porvenir incierto.

Según el análisis de las tasas de inconclusión de los estudios antes de obtener el bachillerato, expuesto en el cuadro 4, entre los hijos de clases superiores, los de la categoría “Universitarios, científicos e intelectuales” desertan menos de 1%, mientras que no concluye 16%, aproximadamente, de los hijos de “Patrones y grandes propietarios agrícolas”.

CUADRO 4. Tasa de deserción escolar de los jóvenes de 15 años y más según las clases sociales, 2007

<i>Categorías socioprofesionales</i>									
<i>Patrones y grandes propietarios agrícolas</i>	<i>Altos funcionarios del Estado/ Directivos de la administración pública y de empresas</i>	<i>Profesionales, científicos e Intelectuales</i>	<i>Técnicos y profesionales de nivel medio</i>	<i>Empleados de oficina</i>	<i>Trabajadores de servicios y comerciantes</i>	<i>Operadores de instalaciones, máquinas y montadores</i>	<i>Oficiales, operarios y artesanos</i>	<i>Trabajadores no calificados</i>	<i>Agricultores, pescadores y trabajadores agrícolas</i>
16.3	14.2	0.9	16.2	10.8	39.8	59.3	55.4	59.7	56.5

Fuente: Encuestas de hogares 1997/2007, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Paraguay.

En el seno de las clases medias, la misma tasa se constata para la categoría “Técnicos y cuadros medios”. En cambio, los hijos de “Empleados administrativos”, categoría típica de la clase media, son los que menos abandonan. Ello se puede explicar, según la tesis de Bourdieu respecto de las estrategias educativas de las familias de estas clases sociales, por la importancia de la escuela como principal medio de inversión de sus capitales económico y cultural (Bourdieu, 1978: 5-7). Ahora bien, la otra categoría de la clase media, a saber los “Trabajadores de servicios y comerciantes”, tiene una tasa de inconclusión significativa, del orden de 39.8%. Aunque insólita, esta tasa que concierne a las fracciones intermedias de la sociedad paraguaya, no queda sin explicación. Los individuos de la categoría “Técnicos y cuadros medios”, al no tener la necesidad de contar con títulos para dirigir empresas de tamaño medio y poco competitivas, manifiestan orientaciones respecto de la escuela que son muy variadas y, en ocasiones, disímiles. Del mismo modo se comportan los “Trabajadores de servicios y comerciantes”, quienes, asegurados en su reproducción económica sin necesidad de escolarizarse, ven en la transmisión intergeneracional de la profesión una salida, sin necesidad de llegar lejos en el plan de estudios. En Paraguay, los empleados administrativos se vieron beneficiados por contratos de empleo al haber obtenido, al menos, el bachillerato. A su turno, sus hijos interiorizan esta experiencia

Por otra parte, los hijos de todas las categorías de las clases populares cuentan con tasas de abandono superiores a 50%, particularmente los de las categorías “Operadores de máquinas y de instalaciones industriales” y de los “Trabajadores no calificados”. Subrayamos que la tasa de inconclusión más elevada de las categorías de clases medias está lejos de alcanzar la de los jóvenes de las categorías desfavorecidas, mientras que las categorías populares tienen más de la mitad de sus hijos fuera del sistema educativo. Los individuos que abandonan no alcanzarán la cumbre del espacio social. Al contrario, la probabilidad objetiva de reproducir las profesiones de los padres y, por este hecho, de sus posiciones sociales, es grande.

En términos de la evolución de la tasa de bachilleres, expuesta en el cuadro 5, se constata que aunque las clases más desfavorecidas hayan acrecentado sus niveles de escolarización, las diferencias de niveles son aún importantes respecto de las clases privilegiadas, que sacan provecho de la “masificación” del sistema educativo. Este fenómeno, que Bourdieu denomina “translación de la estructura de oportunidades educativas hacia arriba”, confirma en lo esencial el mantenimiento de la estructura de oportunidades sociales. En el campo de la educación, los miembros de las categorías que tienen mayor capital cultural (los “Universitarios, científicos e intelectuales”) y mayor capital escolar (los “Empleados de oficina”) acrecentaron su tasa de escolarización mucho más que las otras categorías sociales.

Los miembros de las categorías “Patrones de empresas y grandes propietarios agrícolas”, los “Altos funcionarios y gerentes de empresas”, así como los “Técnicos y cuadros medios” tienen grandes posibilidades de obtener el bachillerato. Entre las categorías de clases medias, a saber, los “Empleados administrativos” y los “Trabajadores de servicios y comerciantes”, hay una diferencia de tasa de obtención del bachillerato que sube casi al doble en favor de la primera, y la segunda se acerca más bien a la categoría de “Operadores de máquinas y de instalaciones industriales” (fracción superior de las clases populares). Ciertamente, las tasas disminuyen a medida que se desciende en las posiciones del espacio social, en particular si se pertenece a la categoría “Agriculto-

res, pescadores y trabajadores agrícolas”, para quienes la relación con la educación es de una novedad sin precedentes.

CUADRO 5. Tasa de titulares de bachillerato según las clases sociales, 1997-2007

Año	Categorías socioprofesionales								
	Patrones y grandes propietarios agrícolas	Altos funcionarios del Estado/ Directivos de la administración pública y de empresas	Profesionales, científicos e intelectuales	Técnicos y profesionales de nivel medio	Empleados de oficina	Trabajadores de servicios y comerciantes	Operadores de instalaciones, máquinas y montadores	Oficiales, operarios y artesanos	Trabajadores no calificados
1997	70.0	78.5	81.2	65.5	67.0	22.0	14.1	10.4	10.1
2007	72.9	76.9	98.7	71.5	83.0	34.9	25.0	21.0	14.1

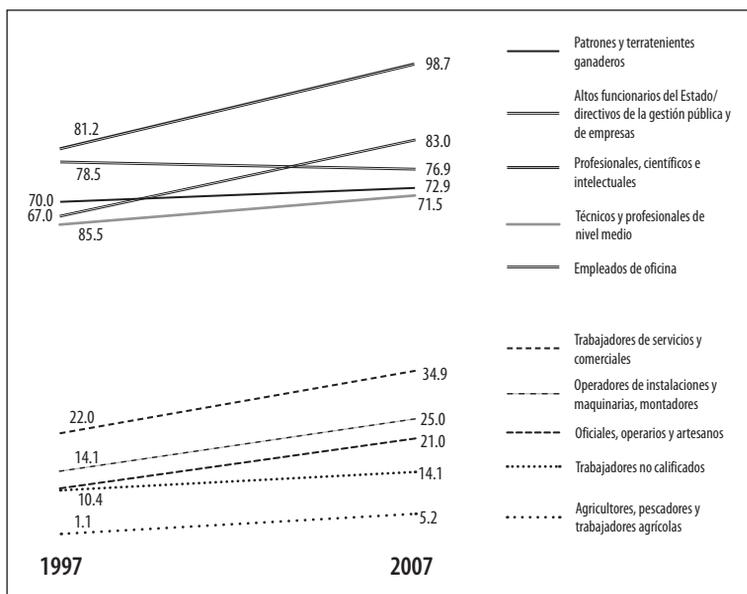
Fuente: Encuestas de hogares 1997/2007. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Paraguay.

Entre las clases populares y las clases privilegiadas, las grandes diferencias permanecen a pesar del incremento general de los años de estudio, como lo ilustra la gráfica 1. Aunque todas las categorías sociales hayan aumentado su tasa de obtención de bachillerato, este “capital mínimo” del sistema de educación fue, durante el decenio 1998-2007, más accesible y se volvió por lo tanto menos valorizado. Ya evocamos la tasa de aumento del bachillerato según los puestos ocupados en el mercado de trabajo, lo cual hace que la estructura de oportunidades sea más disputada en los niveles más elevados del sistema educativo.

Por las grandes distancias en la estructura de oportunidades –que por lo demás permanecieron incólumes durante los años de la democratización política del país–, las clases populares no se comparan con las clases superiores en términos de desempeño escolar, sino más bien con los demás agentes de su categoría, y comparan también su desempeño anterior y actual. Esta comparación por *habitus* es la que los lleva a creer que la reforma educativa les otorgó nuevas oportunidades en el campo de la educación. Ahora bien, su conciencia de la banalización de estos cambios en el largo plazo está por el momento ausente o apenas cambiando.



GRÁFICA 1. Evolución de las tasas de titulares de bachillerato según las clases sociales, periodo 1997-2007



LA IDEOLOGÍA MERITOCRÁTICA A MEDIO CAMINO DE LA DEMOCRATIZACIÓN

La expansión del sistema educativo, que se hizo posible por la apertura de la educación al conjunto de la población, no permite hacer economía de otra discusión: la expansión cualitativa. Llegamos ahí a un tipo de eliminación frente a la institución escolar que, en última instancia, genera problema respecto del principio de igualdad de oportunidades.

Es imposible hacer abstracción de los determinantes económicos del desempeño educativo. Los agentes que disponen de mayor capital económico frecuentan la escuela más tiempo, y por eso dispondrán de mayor capital económico. En una sociedad de pronunciadas desigualdades como la paraguaya, con dos circuitos de escolarización, el desempeño educativo reviste dos sentidos y dos implicaciones: la formación “noble” que sirve de legitimación

escolar de la élite conservadora y la formación “de base”, llevada a servir en la búsqueda de dignidad y de “redención social” de las clases populares. Las condiciones de una buena preparación escolar, en el estado actual del sistema educativo paraguayo, están monopolizadas por los establecimientos privados, a menudo religiosos, situados en la capital del país; su público viene en su mayoría de las clases dominantes, más precisamente de los grandes propietarios agrícolas y de patrones de empresas.

Tener éxito en los establecimientos de los lugares marcados por la segregación (en su mayoría, establecimientos públicos) no es lo mismo que tener éxito en los de “zonas residenciales” (en general, colegios privados tradicionales).

... en una sociedad sin gran movilidad social entre generaciones, el capital cultural no es sino el corolario obligado de una condición de clase heredada *directamente* de generación en generación, de acuerdo con los títulos nobiliarios o el patrimonio económico. Las desigualdades de capital cultural son solidarias de las desigualdades sociales, sin que constituyan su primera causa. En esta sociedad, en donde las jerarquías sociales se basan en el linaje y en el poder, ¿pueden distinguirse jerarquías de excelencia? En efecto, pero se establecen más bien *en el seno* de los grupos socialmente homogéneos. Es preciso que los individuos tengan bastantes cosas en común para que posea algún sentido la competencia o la comparación entre ellos. Solo se trata de distinguirse de aquellos a quienes uno se parece (Perrenoud, 2003: 72).

Desde finales de la década de 2000, la sociedad paraguaya empezó a interrogarse sobre la función del mérito para ocupar los puestos del mercado de trabajo. Dado que no hay un sector industrial extendido que pueda ocupar la mano de obra calificada, el Estado fue durante mucho tiempo, antes y después de los años de la dictadura, el principal empleador de la población económicamente activa. Pero con las restricciones económicas crecientes en los dos primeros decenios del régimen “democrático”, el Estado disminuyó progresivamente la otrora masiva contratación de funcionarios.

Por una parte, la meritocracia se impone al Estado como una ideología para ser difundida en la población y, por otra parte, los ciudadanos formados se sienten cada vez en menores condiciones de trabajar en empleos penosos. Estos demandan un tratamiento equitativo para ingresar en la función pública o en el sector privado. Ciertamente, este último cuenta con algún margen de manobra para elegir a los mejores trabajadores debido a la competencia en el mercado de trabajo que valoriza la calidad de la mano de obra. En razón del crecimiento de los títulos profesionales antes escasos, los sectores público y privado buscan disponer de trabajadores cada vez más competentes.

Ahora bien, la meritocracia se halla a medio camino entre una sociedad desigual y una sociedad democrática. Hemos evocado, en diferentes ocasiones, el problema de la ausencia de sociedad industrial, razón por la cual la estructura social paraguaya no ofrece al mercado de trabajo la oportunidad de volverse más competitivo, ni de emplear la mano de obra de un modo concordante con los títulos que otorga el sistema educativo. Como lo sostiene Duru-Bellat, “la apertura del sistema educativo no desemboca, mecánicamente, sobre mayor movilidad social y las evoluciones de la estructura de los empleos importan mucho más que la difusión de la educación” (2006: 18). El pequeño número de puestos de trabajo es resultado del tipo de actividades del sector primario de la economía, de donde surge la disyuntiva, para una parte importante de la población, de volverse “marginal” o migrar al exterior en búsqueda de mayores oportunidades.

Por otra parte, la calidad del aprendizaje (y por tanto, de la enseñanza) en Paraguay se halla lejos de estándares de competitividad. Una serie de pruebas estandarizadas se implementó durante la primera década de 2000 para evaluar la calidad de la enseñanza, de las cuales la del 2006 involucró una muestra de alcance nacional de jóvenes del segundo año de la educación media. En este estudio, la tasa de 100% de logro en las pruebas es el indicador de un aprendizaje escolar “excelente”. Aunque los indicadores no han sido relevados según la diferenciación social (entre categorías socioprofesionales), los datos que surgieron de la muestra son, a propósito de nuestro argumento, consistentes.

CUADRO 6. Niveles de aprendizaje medidos por pruebas estandarizadas en tres disciplinas, 2006

		<i>Comunicación*</i>	<i>Matemáticas</i>	<i>Ciencias</i>
<i>Área</i>	Rural	44.5	45.2	50.4
	Urbano	44.7	42.3	50.7
	Total país	44.6	43.8	50.6
<i>Sector educativo</i>	Público	43.7	42.8	49.4
	Privado	48.5	49.3	56.8
<i>Sexo</i>	Mujeres	45.6	43.8	50.4
	Hombres	43.6	43.7	50.7
<i>Departamento</i>	Asunción	47.5	47.9	55.3
	Concepción	46.0	43.4	48.3

* Se trata de gramática y redacción en lengua castellana.

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura. Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE).

En términos de zonas geográficas, podemos señalar, según el cuadro 6, que las tasas están todas por debajo de la mediana (50%), tanto en la zona rural como en la urbana. Para la materia comunicación, disciplina que implica el dominio de la lengua castellana, la tasa es igual entre las zonas urbanas y rurales; en matemáticas el desempeño de los individuos de la zona rural es relativamente más elevado pero siempre por debajo de la mediana; en ciencias es donde los aprendizajes llegan hasta 50%, lo que implica, de todos modos, un puntaje débil. Esta diferencia se hace más marcada según los circuitos de escolarización (sectores público o privado), estando los individuos del sector privado mejor situados que los de los establecimientos públicos; en ciencias, por lo demás, superan la mediana en casi 7%. Según el sexo, los aprendizajes son exactamente los mismos para matemáticas y ciencias, mientras que las niñas cuentan con una pequeña ventaja sobre los niños en materia de comunicación; sin embargo, siempre permanecen por debajo de 50% del puntaje óptimo. Finalmente, aunque en la capital del país los individuos obtienen mejores puntajes, en todas las disciplinas, que en una región del interior (por ejemplo, Concepción), en las materias más selectivas, en este caso comunicación y matemáticas, los individuos de ambos contextos están

por debajo de la mediana; solo en ciencias los jóvenes de la capital superan la tasa del puntaje medio, o sea el 50% del óptimo.

Los resultados en cuestión nos permiten constatar que la expansión del acceso al sistema educativo y la prolongación de los años de estudio no han sido sino políticas de orientación “cuantitativa”. La calidad fue dejada de lado por completo, lo que interpela el sentido de las inversiones financieras tan importantes que constituyen un esfuerzo económico para implementar una política pública de tal envergadura. Si, en última instancia, la reforma educativa no fue sino una política de “masificación”, los verdaderos beneficiarios de la educación son aquellos agentes dotados de volúmenes de capital cultural y económico más altos, con la propensión a conservarlos y conservar también sus posiciones dominantes en el espacio social.

En razón de esta *expansión*, y a pesar de la calidad de la enseñanza,



... el valor de los títulos en el mercado de trabajo no está sin relación con la naturaleza de estos títulos, de los cuales la inflación produce un desclasamiento profesional y provoca en particular la emergencia de un “obrero bachiller” cuya relación con los títulos y el acceso al mercado de trabajo se transformaron. No es entonces posible contentarse con la aserción según la cual los más titulados son a menudo más reclutados que los no titulados: la difusión del acceso a los títulos escolares hace de la obtención del bachillerato una norma en el mercado de trabajo donde los empleadores están en posición de fuerza (García y Poupeau, 2003: 78).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bourdieu, Pierre.** *La distinction. Critique sociale du jugement*, París, Éditions de Minuit, 1979.
- Bourdieu, Pierre.** “Classement, déclassement, reclassement”, en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 24, núm. 1, 1978, pp. 2–22.
- Consejo Nacional de Educación y Cultura.** *Avances de la Reforma educativa. La educación media 2001-2007*, Asunción, CONEC, 2008.
- Demellenne, Dominique.** “Análisis del proceso de reforma educativa en Paraguay” en, Caballero, Javier. *Realidad social del Paraguay II*, Biblioteca de Estudios Paraguayos-Universidad Católica, Asunción, 2009.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.** *Censos de Población y Vivienda*, Asunción, DGEEC, 1962, 1972, 1982.
- Dubet, François.** *L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste ?*, París, Seuil-La République des Idées, 2004.
- Dubet, François y Danilo Martuccelli.** *À l'école. Sociologie de l'expérience scolaire*, París, Éditions du Seuil, 1996.
- Duru-Bellat, Marie.** *L'inflation scolaire. Les désillusions de la méritocratie*, París, Éditions du Seuil-La République des Idées, 2006
- Duru-Bellat, Marie.** *Les inégalités sociales à l'école. Genèse et mythes*, París, Presses Universitaires de France, 2002.
- Elías, Rodolfo y José Molinas.** “La deserción escolar de adolescentes en Paraguay”, informe de consultoría, Asunción, Instituto de Desarrollo, 2005.
- Forquin, Jean-Claude.** “La sociologie du curriculum en Grande-Bretagne: une nouvelle approche des enjeux sociaux de la scolarisation”, en *Revue Française de Sociologie*, vol. 25, núm. 2, 1984, pp. 211-232.
- Fogel, Ramón.** “Los movimientos campesinos y la democratización en nuestra sociedad”, en Roberto Céspedes y Javier Caballero. *Realidad social del Paraguay*, Asunción, CEADUC-CIDSEP, 1998.

- García, Sandrine y Franck Poupeau. “La mesure de la démocratisation scolaire. Notes sur les usages sociologiques des indicateurs statistiques”, en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 149, núm. 1, 2003.
- Ministerio de Educación y Cultura. *Memorias del Primer Congreso Nacional de Educación*, Asunción, MEC, diciembre, 1992.
- Cœuvrard, Françoise y Marlaine Cacouault. *Sociologie de l'éducation*, París, Éditions La Découverte, 3a. ed., 2003.
- Palacios, Gerda, “¿Cómo está la educación en el Paraguay? La respuesta a la luz de los indicadores educativos”, en *Revista Población y Desarrollo*, año XVI, núm. 30, diciembre de 2005, pp. 81-89.
- Perrenoud, Philippe. *La construcción del éxito y del fracaso escolar*, Barcelona, Morata, 2003.
- Quintana de Horak, Carmen. *La educación escolar en el Paraguay. Apuntes para una historia*, Asunción, CEPAG/Sumando/ Fundación en Alianza, 1994.
- Reimers, Fernando. *Análisis del Sistema Educativo en el Paraguay. Sugerencias de política y estrategia para su reforma*, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1993.
- Riart, Luis A. *La influencia de los Directores en el éxito educativo de seis escuelas públicas pertenecientes a la Educación Escolar Básica*, Consejo Nacional de Educación y Cultura, Asunción, 2007.
- Rivarola, Domingo. *La Reforma Educativa en el Paraguay*, Santiago, CEPAL-ECLAC, Serie Políticas Sociales, núm. 40, septiembre, 2000, pp. 1-29.