

Julio - diciembre 2024

■ Volumen 13, Número 2

Revista Paraguaya de Educación

**EDUCACIÓN Y PROSPECTIVA:
POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS
PARA EL FUTURO DEL PARAGUAY**



MINISTERIO DE
EDUCACIÓN
Y CIENCIAS
PARAGUAY

PARAGUÁI
TEKOMBO'E
HA TEMBIKUA
MOTENONDEHA



Revista Paraguaya de Educación
ISSN 2305-1787
Indexada a EBSCO y LATINDEX
Enlazada con la *Revista Iberoamericana de Educación* OEI

© MEC, OEI, Santillana S.A., 2024
Estudios Internacionales en Educación
Revista Paraguaya de Educación
Volumen 13, Número 2
Julio a diciembre, 2024
Asunción – Paraguay

Comité Editorial

Ariel Fernando Bado Núñez, Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)
Germán García da Rosa, Oficina Paraguay de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)
Ivonne Petersen, Grupo Santillana, Paraguay
Luca Cernuzzi, Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”
Rodolfo Elías, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Jorge García Riart, Consejo Nacional de Educación y Ciencias (CONEC)

Consejo de Redacción

Claudia Celeste Ortellado Stallard
Hugo Daniel Yahari
Rodrigo Gustavo Brítez Carli
Lidia Manuela Fabio de Garay
Félix Alberto Caballero Alarcón
Lilian Raquel Garay Acosta

Equipo Editorial Santillana

Waleska Sucre Zabala
Esteban Cabrera Grinok
José María Ferreira

La *Revista Paraguaya de Educación* es una publicación bianual realizada conjuntamente por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y la Editorial Santillana S.A., editada a través de la Dirección General de Investigación Educativa del MEC, a quienes corresponden todos los derechos de autoría de la misma. La revista tiene por finalidad difundir estudios relacionados con la realidad educativa del Paraguay en particular y la de otros países. Las opiniones vertidas en este número de la revista corresponden a quienes las emiten y no necesariamente representan la opinión del MEC, la OEI y la editorial Santillana S.A., que de esta manera no se responsabilizan por su contenido y alcance.

Dirección General de Investigación Educativa. Montevideo N.º 1747 esq. Sicilia (Edificio Monte Sicilia, 3.er piso). Teléfono-Fax: (595) (21) 425 700.

Los artículos podrán ser remitidos al correo electrónico de la Revista Paraguaya de Educación: revparag.educ@gmail.com, revpyaedu@mec.gov.py

Julio - diciembre 2024

Volumen 13, Número 2

Revista Paraguaya de Educación

**EDUCACIÓN Y PROSPECTIVA:
POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS
PARA EL FUTURO DEL PARAGUAY**



PARAGUÁI
TEKOMBO'E
HA TEMBIKUA
MOTENONDEHA



Presidente de la República del Paraguay
Santiago Peña

Ministro de Educación y Ciencias
Luis Fernando Ramírez Silva

Viceministro de Educación Básica
David Rafael Velázquez Seiferheld

Viceministro de Educación Superior y Ciencias
Federico Mora Peralta

Viceministro de Culto
David Rafael Velázquez Seiferheld
Encargado de Despacho

Director General de Investigación Educativa
Ariel Fernando Bado Núñez

**Director de la Oficina Paraguay de la Organización de Estados
Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)**
Germán García da Rosa

Directora General del Grupo Santillana
Ivonne Petersen

■ Índice

Presentación, Federico Mora Peralta. Viceministro de Educación Superior y Ciencias	7
Presentación, Germán García da Rosa Moure, Director Oficina Paraguay de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)	9
Introducción. Prospectiva para pensar las políticas públicas educativas del Paraguay <i>Jorge García Riart</i> <i>José Manuel Silvero</i> (compiladores) <i>Consejo Nacional de Educación y Ciencias</i>	11
Época de cambio de tendencias y disrupciones: desafíos futuros globales para la educación <i>Marcelo Ramírez Valenzuela</i>	25
Estructura de los sistemas educativos y currículos de Educación Básica Finlandia – Paraguay <i>Eduardo Rodas Olazar</i>	39
Diseños experimentales y su contribución a la medición de impacto de programas sociales y educativos: Análisis del estudio experimental del programa “Atención educativa oportuna para el desarrollo integral de niños y niñas de 3 años” <i>Claudia Pacheco</i> <i>Rodolfo Elías</i> <i>Hugo Speratti</i> <i>Oscar Gaona</i> <i>Juan José Díaz</i> <i>Blanca Aquino</i>	63

La inteligencia artificial en la enseñanza, Paraguay – 2024 <i>Edward Núñez</i> <i>Luz María Ortigoza</i>	71
Situación de la salud mental y física del personal docente de las universidades privadas del Paraguay <i>Rossana Villalba Aguilar</i>	79
Reflexiones sobre el Sistema de Créditos Académicos en Educación Superior del Paraguay <i>Cynthia Paiva</i> <i>Emilce Tavares Bogado</i> <i>Mariza Amaral</i>	89
La Educación Superior en el Paraguay: mirada al futuro <i>Juan Manuel Invernizzi</i> <i>José Duarte</i>	105
La formación en competencias: el desafío de la Educación Superior en Iberoamérica <i>Víctor San Martín</i>	119
Normas generales de publicación	133

■ Presentación

La Educación Superior (en adelante ES) en el Paraguay vive un momento histórico y transformador, marcado por avances cruciales en la materia y la consolidación progresiva de una política unificada que responde a los desafíos del siglo XXI. La reciente modificación de la Ley N.º 4995, que otorga la rectoría del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) sobre el subsistema de ES, constituye un cambio fundamental en la gobernanza de la educación en este nivel y plantea el reto de superar el aislamiento entre instituciones clave, en las que se incluyen el MEC, el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES), la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Esta integración resulta esencial para construir una política educativa cohesiva que promueva el desarrollo nacional, teniendo como norte la calidad y la participación plural de todos los actores involucrados.

Entre los avances recientes destacan dos pilares estratégicos: el desarrollo e implementación del Registro Único del Estudiante de la Educación Superior (RUE ES) y el Sistema Nacional de Créditos Académicos - Paraguay (SNCA-PY). El RUE ES consiste en una herramienta innovadora que no solo posibilita la trazabilidad del trayecto académico de los estudiantes, sino también representa un enorme potencial para la planificación basada en evidencia. La disposición de datos derivados del RUE ES permitirá mayor precisión en la identificación de necesidades, así como la disposición de ofertas educativas más alineadas con los requerimientos a nivel nacional. En paralelo, el SNCA-PY constituye un mecanismo mediante el cual se establece una metodología para estimar el tiempo de trabajo académico que el estudiante dedica a su formación, que contempla horas de trabajo con acompañamiento del docente y horas de trabajo independiente del estudiante y se propone la comparabilidad de los aprendizajes logrados para facilitar el reconocimiento mutuo y la movilidad de estudiantes entre las instituciones de educación superior del Paraguay y el extranjero.

La implementación de estas innovaciones exige también una proyección a largo plazo. En este contexto de transformación, es esencial que las políticas educativas se diseñen con prospectiva estratégica, entendida esta como la capacidad para diseñar soluciones que contribuyan a resolver los desafíos actuales, al tiempo de construir una base sólida que permita anticipar el futuro y genere las condiciones requeridas para posibilitar a las futuras generaciones desarrollar las competencias para encararlo de manera exitosa. Al

proyectar los efectos de las decisiones de hoy, será posible crear un sistema educativo con cualidades de adaptabilidad y resiliencia, capaz de realizar previsiones y responder con agilidad a las demandas de un mundo en constante cambio.

En un contexto global donde la digitalización, los avances tecnológicos y los desafíos ambientales redefinen las demandas educativas, resulta necesario asegurar que la ES en el Paraguay forme a ciudadanos preparados para enfrentar estos retos. De esta forma será posible reducir o eliminar las brechas educativas y garantizar una formación de calidad, accesible para todos los jóvenes paraguayos, que permita mejorar su capacidad de insertarse en un mundo cada vez más competitivo.

Invertir en ES con enfoque prospectivo es fundamental para construir un Paraguay inclusivo, competitivo y capaz de afrontar los desafíos globales. Esta constituye, además, una oportunidad histórica para avanzar con visión compartida y compromiso, que posibilite la consolidación de la ES como fundamento para el desarrollo sostenible y el bienestar nacional.

Federico Mora Peralta

Viceministro

Viceministerio de Educación Superior y Ciencias

■ Presentación

La presente edición de la Revista Paraguaya de Educación (en adelante RPE) ofrece un exhaustivo análisis de algunos de los desafíos actuales y las transformaciones necesarias para el fortalecimiento de los sistemas educativos en el Paraguay y la región. Pone en evidencia la relevancia de la promoción del diálogo académico y la producción de conocimiento orientados hacia la mejora continua de la educación como un aspecto clave para el desarrollo social, cultural y económico. En un número más, la RPE reafirma su compromiso con la difusión de investigaciones que conforman un espacio académico de análisis crítico y de construcción de propuestas innovadoras.

Siempre ubicados en el actual contexto, que sufre de disrupciones tecnológicas y sociales, plantea un análisis de las tendencias globales que afectan a los sistemas educativos. Por ejemplo, las transformaciones impulsadas por el uso de la inteligencia artificial, la digitalización y los cambios en los sistemas productivos nos plantean interrogantes sobre el futuro de la educación. Una de ellas es la reflexión sobre las competencias necesarias en la ES en Iberoamérica, y por ello destaca el análisis presentado por Víctor San Martín R., investigador de la Universidad de Chile, quien examina cómo se da la transición desde un enfoque de calificaciones hacia uno basado en competencias que responde a las demandas del mercado laboral y de la sociedad. Este debate resulta crucial para repensar la formación profesional en un mundo dinámico y complejo.

La comparación entre los sistemas educativos de Finlandia y Paraguay también se incluye en esta edición, y proporciona lecciones valiosas sobre las estructuras educativas y currículos. Se identifican en el artículo de investigación las similitudes, diferencias y posibilidades de adaptación que contribuyen al fortalecimiento del modelo educativo paraguayo.

En el ámbito de la educación inicial, este número presenta investigaciones que evalúan el impacto de programas destinados al desarrollo integral de niños y niñas, a través de evidencias que fortalecen la atención educativa temprana. Quedan subrayados los resultados de invertir en políticas públicas para garantizar una educación de calidad desde los primeros años de vida.

Pasamos así con la lectura de este número al ámbito de la ES, destacando un análisis sobre la implementación de Sistema de Créditos Académicos (en adelante SCA), como

herramienta que promueve la movilidad estudiantil y la internacionalización. Asimismo, esta edición aborda problemáticas como la salud física y mental del personal docente universitario, un aspecto crítico para garantizar un entorno educativo sostenible. Los estudios revelan los altos niveles de estrés y desgaste emocional que enfrentan los docentes debido a la sobrecarga laboral y la falta de reconocimiento profesional, concluyendo en la urgencia de implementar políticas que prioricen su bienestar.

Por último, una reflexión sobre la evolución de la ES en el Paraguay nos resalta los avances de la regulación y las transformaciones estructurales que buscan alinear a las universidades con las demandas del desarrollo nacional. Este análisis enfatiza la importancia de consolidar una gobernanza efectiva que integre calidad, pertinencia e innovación.

Desde la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura nos satisface presentar esta edición, pues representa una contribución significativa al debate sobre las políticas educativas y las estrategias de enseñanza, que promueven un enfoque inclusivo, equitativo y sostenible que responda a los desafíos actuales de la educación en el Paraguay.

Ec. Germán García da Rosa Moure

Director

**Oficina Paraguay de la Organización de Estados Iberoamericanos
para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)**

■ Introducción

Prospectiva para pensar las políticas públicas educativas del Paraguay

Jorge García Riart*

José Manuel Silvero**

Consejo Nacional de Educación Superior

Antecedente contextual

En la actualidad, la educación en el plano mundial presenta retos futuros importantes en correlación matemática con el desarrollo y el crecimiento de las naciones. Por ejemplo, un estudio sobre 181 países demostró que existe reciprocidad entre años de escolaridad por país y crecimiento económico del producto interno bruto de 1970 a 2020 (Alvarado y Castillo, 2023).

Crecimiento y desarrollo no son iguales, pero están conectados. Crecimiento implica “más de algo”: más escuelas, más libros, más docentes, más trabajo, más esparcimiento; mientras que desarrollo apunta al “mejoramiento de algo”: mejores escuelas, libros y docentes, mejores puestos de trabajo, mejor calidad de vida (Hanson et al, 2012).

Siempre hay referencias a naciones que supieron avanzar en desarrollo y crecimiento acompañados de fuerte inversión en educación. Corea del Sur es un ejemplo. Hay que advertir, no obstante, que este país para dar soporte a su estrategia de industrialización “tomó la decisión de fundar una sociedad culta con un sistema sólido de educación básica” (Hanson et al., 2012, p. 162).

Pero las asimetrías son profundas entre Estado y Estado, y a pesar de todos los esfuerzos que se hacen se corre el riesgo de llegar a la mitad del siglo 21 con saldos. Por ello, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) formuló 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible

* Consejo Nacional de Educación y Cultura. Correo-e. jorge.garciariart@mec.gov.py <https://orcid.org/0000-0001-9728-3702>.

** Consejo Nacional de Educación y Cultura. Correo-e. jmsilverouna@gmail.com <https://orcid.org/0000-0003-3901-2474>.

(ODS) que, si bien están diferenciados por números, enfoques o áreas, tienen una relación interdisciplinaria que compromete el crecimiento y el desarrollo. En particular, el ODS 4 “Educación de Calidad” refleja de manera propositiva las metas a alcanzar en el horizonte temporal del año 2030: “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2015, p.19).

Pero, hace tan solo un lustro atrás, el mundo fue sacudido por un virus denominado COVID-19, cuyos temidos efectos mortales obligaron a los Estados a asumir decisiones críticas con respecto a la continuidad del derecho a la educación de sus poblaciones. Como se sabe, a pesar de los esfuerzos realizados, en escenarios de administración más o menos discrecionales, los indicadores educativos cayeron profundamente en muchos países, especialmente en aquellos más vulnerables como los de América Latina y el Caribe, a los cuales mucho les ha costado, en años anteriores, mantener estándares deseados.

“La urgencia de la recuperación educativa en América Latina y el Caribe” es el título del informe publicado en 2024 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en adelante UNESCO), que relata sucintamente el impacto de la pandemia en la educación. Un párrafo conclusivo dice:

América Latina y el Caribe ha sido una de las regiones más afectadas por la suspensión de clases presenciales durante la pandemia: los países han tenido las escuelas cerradas o parcialmente abiertas durante 62 semanas, en promedio, lo que equivale a más de un año y medio de clases. Esto ha implicado un retroceso en las principales variables educativas, en magnitudes aún difíciles de dimensionar (UNESCO, 2024, p. 53).

Lógicamente, la pandemia del COVID-19 causó también interrupciones importantes en el sistema educativo del Paraguay, como se ha divulgado en una edición monotemática de la RPE rotulada “Educación en tiempos de pandemia”. En la introducción del *dossier*, se explicaba:

Así en el Paraguay, la paralización paradigmática inicial dio paso a diversas estrategias basadas en respuestas centralizadas o institucionales, en un contexto de debilidades estructurales en materia de redes y dotación de expresión de las grandes desigualdades sociales existentes a nivel nacional. Por lo tanto, ahora que emergen los trabajos científicos sobre la educación en tiempo de pandemia se comienza a dimensionar todo lo vivido y aprendido. (MEC, OEI, Santillana S.A., 2021)

Al mismo tiempo que la crisis sanitaria obligaba a paralizar las clases presenciales en todos los niveles educativos por un tiempo prolongado y a introducir medios tecnológicos en carácter de emergencia para continuar con el derecho a la educación, el Estado paraguayo se comprometía a contramarcha a impulsar el Plan Nacional de Transformación Educativa 2030 (en adelante PNTE2030), así con este nombre original.

Cabe señalar que el PNTE2030 fue una propuesta de diseño de políticas públicas educativas coherente con el impulso que movió a otros países de la región alrededor de la definición de estrategias nacionales de educación que coincidan con los ejes de desarrollo y crecimiento.

En el final del proceso, en 2023, se amplió el horizonte temporal del Plan paraguayo y pasó a llamarse Plan Nacional de Desarrollo Educativo 2040 (en adelante PNDE 2040), tratando de contrarrestar las movilizaciones ciudadanas locales que criticaron el nombre anterior, los objetivos y el financiamiento. Pese a todos los esfuerzos institucionales, cabe reconocer que el diseño del PNDE 2024 se llevó cuatro ministros de Educación (incluyendo el actual), sin que ninguno pudiera poner en marcha los ejes propuestos.

Presentamos abajo un cuadro sinóptico, a modo contextual y descriptivo, de diez países de América Latina que diseñaron planes nacionales de educación en el último decenio, así como su relación con las instituciones responsables (Tabla 1).

Tabla 1*Planes de Transformación Educativa en América Latina*

País	Nombre del Plan	Periodo	Responsable
Argentina	Plan Estratégico Nacional “Argentina Enseña y Aprende” ²	2016-2021	Ministerio de Educación y Deportes
Brasil	Plano Nacional de Educação ³	2014-2024	Ministério da Educação
Chile	Primera Estrategia Nacional de Educación Pública ⁴	2020-2028	Ministerio de Educación
Colombia	Plan Nacional Decenal de Educación ⁵	2016-2026	Ministerio de Educación
Costa Rica	Política Educativa hacia el siglo XXI “La persona centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad” ⁶	2015-2018	Ministerio de Educación Pública
Ecuador	Estrategia Nacional por la Educación ⁷	2025-2040	Ministerio de Educación
México	Programa Sectorial de Educación ⁸	2020-2024	Secretaría de Educación Pública
Paraguay	Plan Nacional de Desarrollo Educativo 2040 ⁹	2023-2040	Ministerio de Educación y Ciencias
Perú	Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Educación ¹⁰	2016-2024	Ministerio de Educación
Uruguay	Plan de Desarrollo Educativo ¹¹	2020-2024	Administración Nacional de Educación Pública

Nota. Elaboración propia.

Como puede observarse en la Tabla 1, principalmente en años muy difíciles de pandemia, algunos países asumieron el compromiso de diseñar nuevos planes de educación; unos comenzaron antes de la crisis sanitaria, otros en medio de la crisis, siempre en el entendimiento de ajustar los ejes estratégicos a los cambios que se presentaron, que se

² <https://www.argentina.gob.ar/noticias/plan-estrategico-nacional-2016-2021-argentina-enseña-y-aprende>

³ <https://pne.mec.gov.br/>

⁴ <https://cpeip.cl/estrategia-nacional-de-educacion-publica/>

⁵ <https://www.mineduacion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/Plan-Nacional-Decenal-de-Educacion-2016-2026/>

⁶ <https://www.mep.go.cr/transparencia-institucional/planes-institucionales/pol%C3%ADtica%20educativa>

⁷ <https://educacion.gob.ec/plan-nacional-por-la-educacion/>

⁸ <https://www.planeacion.sep.gob.mx/medianoplazo.aspx>

⁹ <https://www.mec.gov.py/?ref=300316-plan-nacional-de-trasformacion-educativa-2030>

¹⁰ <https://www.minedu.gob.pe/normatividad/pesem.php>

¹¹ <https://www.anep.edu.uy/plan-educativo-20-24>

presentan y que se van a presentar en la realidad educativa. De seguro, un análisis más a fondo de dichos planes ayudaría a identificar una continuidad lógica en el cruzamiento de cada de una de las líneas de acción.

Periodos de reformas

En el informe sobre “Financiamiento educativo en América Latina: indicadores y análisis de algunas experiencias”, de la serie Análisis Comparativos de Políticas Educativas, editado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, se explica que los planes de educación de cada país pueden corresponderse con la trayectoria histórica de cada uno de ellos:

Debe haber una primera alerta cuando se busca aprender de la experiencia de otros países. Los sistemas educativos son construcciones históricas, estrechamente vinculadas a las instituciones políticas, organización económica y a los valores culturales de cada país. Así, se debe huir de la tentación tecnocrática de copiar modelos como si fueran parte de un juego de bloques adaptable a cualquier país o sistema de enseñanza (Rezende, 2020, p. 49).

Precisamente por lo antedicho, es oportuno hacer un recuento condensado de valores históricos y culturales que motivaron la reforma de la educación paraguaya, agrupándolo por periodo de 10 años.

En el periodo de 1990 a 2000, Paraguay inició reformas en su sistema educativo para modernizar el currículo y mejorar la cobertura educativa, con un enfoque básico en la infraestructura y la capacitación docente, mediante la Ley N.º 258/1993 “Año de la Reforma Educativa” y la Ley N.º 1264/1998 “General de Educación”. En el mismo tiempo, se crearon también nuevas instituciones públicas como resultado de la Constitución Nacional de 1992.

De 2000 a 2010, el país entra al siglo XXI con el propósito de expandir la cobertura educativa, mejorar la infraestructura escolar e integrar la tecnología en el sistema educativo debido a la expansión de la sociedad de la información y del conocimiento. Cabe recordar que con la promulgación de la Ley N.º 4088/2010 “De la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media” también hubo un enfoque creciente en la formación continua de los docentes.

En el lapso de 2010 a 2020, la política educativa se centró en la inclusión y la calidad educativa, con un énfasis en la implementación de estándares nacionales y la reducción de brechas. Se destaca la Ley N.º 5136/2013 “De Educación Inclusiva”. Entre otras

acciones, se celebra la búsqueda de que la tecnología jugara un papel más relevante en el proceso educativo.

Y, finalmente desde 2020, la tendencia es potenciar el desarrollo de habilidades para el futuro con una mayor integración de competencias digitales, una mejora en la infraestructura tecnológica y un énfasis en la participación comunitaria y la inclusión.

Esta clasificación de modo propositivo proporciona un marco general de cómo se mantuvieron ciertos objetivos, pero también cómo evolucionaron los planes de educación en el Paraguay. La transición hacia un enfoque más digital y centrado en competencias refleja las tendencias globales en educación y las necesidades cambiantes de la sociedad paraguaya, como exploramos en el siguiente apartado.

Continuum de ejes estratégicos

En el Paraguay, advertimos también un *continuum* en las decisiones estratégicas plasmadas en los últimos documentos públicos sobre planificación educativa: el Plan Nacional de Educación 2024 (en adelante PNE 2024) y el fallido PNDE 2040; ambos enmarcados en una realidad histórica que es necesario repasarla.

El PNE 2024 sostiene fundamentalmente la educación como bien público que debe proporcionar a la persona y a la comunidad condiciones para cambiar aquello que les impide alcanzar su realización en todo su potencial. Con el rótulo “Hacia el centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo” pretende activar una praxis pedagógica que posibilite la liberación del ser humano y de la sociedad.

Las acciones del PNE 2040 están orientadas a: “reorganización y expansión de la oferta educativa”, “mejoramiento curricular de los diferentes niveles”, “desarrollo profesional de los educadores y las educadoras”, “fortalecimiento de programas compensatorios dirigidos a poblaciones en situación de vulnerabilidad en articulación con otros sectores”, “incorporación de tecnología de la información y la comunicación (en adelante TIC) en el sistema educativo”, “reforma de la educación técnica profesional”, “mejoramiento y ampliación de los espacios educativos”, “fortalecimiento de los procesos de planificación, monitoreo y evaluación”, “mejoramiento de la gestión de los recursos financieros”, “mejoramiento de la gestión del MEC en los niveles central, departamental y local” y “fortalecimiento de la participación en la gestión educativa” (véase Estructura del PNE 2024 en MEC, 2011, pp. 68-70).

El PNDE 2024 recoge diagnósticos de expertos, consultas ciudadanas y producción académica nacional y extranjera sobre educación para formular nueve políticas que deben combinarse sinérgicamente (Segundo acuerdo, julio 2022): “desarrollo profesional del

educador”, “fortalecimiento de la sociedad, familia y educación”, “modelos educativos bilingües centrados en el aprendizaje”, “apropiación de la ciencia y la tecnología para el desarrollo personal, profesional y comunitario”, “fortalecimiento de la educación técnica y formación profesional”, “condiciones estructurales y materiales pertinentes para el aprendizaje de las diversas poblaciones”, “evaluación e investigación educativa para la mejora continua”, “financiamiento educativo sostenible” y “gestión educativa centrada en el aprendizaje” (el orden de la cita no altera la relevancia de cada eje).

Si bien, en general, hay continuidad histórica en las políticas propuestas por el PNDE 2040 con los ejes estratégicos del PNE 2024, hay otros ejes no desarrollados específicamente en el PNDE 2040 o están asociados implícitamente a otras políticas; en algunas políticas del PNDE 2040 convergen dos ejes estratégicos del PNE 2024: cuando en el PNDE 2040 se propone el eje “modelos educativos bilingües centrados en el aprendizaje”, podemos entender que también implica “reorganización y expansión de la oferta educativa”. En definitiva, no hay divergencias complicadas.

A pesar de ello, se sostiene que el PNDE 2040 fue el intento más próximo, después de la Reforma Educativa de 1990, a un planteamiento serio de atender los problemas de la educación paraguaya en términos prospectivos. La decisión de transformar el sistema educativo de Paraguay es un factor de inclusión, progreso económico y bienestar (Rosenberger y Fernández, 2021).

Aún con debilidades estructurales y amenazas del entorno, el Estado paraguayo manifestó su intención de evaluar el impacto de la política pública educativa vigente en el país en los últimos años para desde ahí plantear su reformulación de cara al próximo decenio, a fin de responder a los nuevos desafíos y las demandas sociales relacionados con la mejora de la calidad y la equidad de la educación.

Tabla 2

Comparación de ejes/políticas entre el PNE 2024 y el PNDE 2040

PNE 2024	PNDE 2040
Reorganización y expansión de la oferta educativa	
Mejoramiento curricular de los diferentes niveles/modalidades educativos	Modelos educativos bilingües centrados en el aprendizaje
Desarrollo profesional de los educadores y las educadoras	Desarrollo profesional del educador
Fortalecimiento de programas compensatorios dirigidos a poblaciones en situación de vulnerabilidad en articulación con otros sectores	
Incorporación de TIC en el sistema educativo	Apropiación de la ciencia y la tecnología para el desarrollo personal, profesional y comunitario
Reforma de la educación técnica profesional	Fortalecimiento de la educación técnica y formación profesional
Mejoramiento y ampliación de los espacios educativos, equipamientos, recursos didácticos en articulación con gobernaciones, municipios y otros agentes locales	Condiciones estructurales y materiales pertinentes para el aprendizaje de las diversas poblaciones
Fortalecimiento de los procesos de planificación, monitoreo y evaluación	Evaluación e investigación educativa para la mejora continua
Mejoramiento de la gestión de los recursos financieros	Financiamiento educativo sostenible
Mejoramiento de la gestión del MEC en los niveles central, departamental y local	Gestión educativa centrada en el aprendizaje
Fortalecimiento de la participación en la gestión educativa	Fortalecimiento de la sociedad, familia y educación

Nota. Elaboración propia.

El modelo prospectivo

Como continuidad a las reflexiones teóricas y los planes de educación, es oportuno pensar en clave prospectiva las políticas públicas educativas del Paraguay; con ello, se hace referencia a enfoques y estrategias que buscan anticipar y abordar los desafíos futuros en el ámbito educativo. No se excluyen de la discusión los retos actuales en educación, tampoco los cambios institucionales posibles.

La exploración sobre los ejes estratégicos históricos de la reforma educativa en el Paraguay, así como de sus últimos planes de educación, orienta de algún modo las futuras políticas públicas, pero no son suficientes.

Para construir escenarios futuros en la educación, no solo hay que visualizar cómo serán las escuelas, los maestros, los contenidos de aprendizaje, sino entender la educación como una práctica social ubicada en un tiempo y en un espacio determinados, con elementos para comprender la realidad enriquecedora, también muy contradictoria e incierta.

“El análisis de las políticas públicas incluye interpretar el rol del Estado, el sistema político administrativo, en función de su influencia sobre la economía y la sociedad” (Subirats et al., 2008, p. 10).

Como se señala, en el PNDE 2040 se hizo un intento inteligente de definir escenarios para la educación. Para el efecto, se utilizó la metodología de análisis estructural que permitió estimar los efectos en la variable resultado (por ejemplo: aprendizajes de los estudiantes) de la función presupuesto y de los niveles de logro de cada una de las nueve políticas que marcó el malogrado Plan. Así, el escenario más riesgoso que se concretó es el que combina una asignación presupuestaria insuficiente con una falta de reestructuración organizativa del sistema educativo (la variable más relevante).

En general, las variables utilizadas en el análisis fueron de carácter endógeno y de nivel presupuestario. Es decir, se consideró “la posibilidad de dos tipos de escenarios principales: uno, donde la implementación del presupuesto dirigido a educación es óptimo, pero existen restricciones; y otro, donde la implementación no es óptima en cada nivel de restricción presupuestaria” (MEC, 2022, p. 46). Aun así, una debilidad del análisis que plantearon los especialistas es no haber asumido variables del entorno (como crisis económica, ambiental, pandemia, incremento del crimen organizado, disrupciones tecnológicas y otras) que pueden alterar sustantivamente los cuadros futuros.

Por lo tanto, planificar sobre escenarios prospectivos para el Paraguay implica también visualizar escenarios alternativos a la visión (escenario deseado), entre los cuales deben incluirse escenarios indeseables en la meta temporal 2040.

Hace 22 años atrás, una iniciativa ciudadana, promovida por la consultora de Adam Kahane y apoyada por AVINA, reunió a importantes dirigentes de la sociedad civil y política para pensar juntos “Los Escenarios del Futuro” (Proyecto Visión Paraguay, 2002). Es muy interesante revisar la descripción de las tres posibles visiones país que imaginaron los concurrentes en cuanto a educación. En el peor escenario, *pyhare vai*: “una ambiciosa reforma educativa se estancó” (p. 14); en el escenario intermedio, *ko'ẽ ju*, se pensaba que como resultado de una “reformada reforma educativa” se atraerían inversiones productivas

locales y extranjeras (p. 23); en el escenario lindo, *ko'ẽ porã*, los participantes pensaron que el Plan Nacional de Educación “permitiría la calidad de vida y las posibilidades de acceso al trabajo de la población” (p. 28).

Al releer el documento, se observa que se encuentra en un escenario imaginario desfavorable en cuanto a planificación educativa. Obviamente, se trata de una situación que debe cambiar. Por eso, tiene sentido este *dossier*. Es necesario volver a pensar en “escenarios ideales” y “escenarios riesgos” para redefinir las acciones públicas en educación.

Desafíos centrales en tiempo presente

La importancia del sistema educativo en la historia de cada país es determinante. sencillamente, desde ahí, generaciones enteras han cimentado certezas, valores y convicciones para enfrentar rigores e imponderables de todo tipo. Esta dinámica en pos de adquisición de habilidades, formación de pensamiento crítico, búsquedas de evidencias firmes, aunque mezclada a veces con intervalos de abigarradas formas de irracionalidad, prosigue. Por ello, es importante identificar los desafíos que son centrales en un contexto histórico determinado. En cada época, el acontecer humano de por sí exige esclarecimientos, estrategias y pactos para enfrentar el futuro inmediato.

En la actualidad, algo está cambiando. Quizás no sea exagerado afirmar que sobrevienen cambios “cargados de futuro” que nos conducirían irremediamente hacia puertos muy lejanos o muy distintos de lo que conocemos o a lo que estamos acostumbrados. En definitiva, está la posibilidad de una transformación radical de la condición como especie humana. Se trata de lo que los transhumanistas más radicales vienen anunciando desde hace tiempo: la singularidad tecnológica. Según esta postura, el salto evolutivo del género humano sería irreversible. Muchos incluso creen, especialmente los más entusiastas, que la inteligencia artificial, la fuerte, impactará de manera sostenida en la configuración de capacidades extraordinarias cuyos efectos educativos, sociales, políticos, culturales, económicos y éticos no se podrían imaginar.

Entonces, ante un escenario tan complejo como fascinante, con la posibilidad de que los cuerpos estén cada vez más tecnologizados y tecnologías corporizadas, la escuela –como institución que se renueva ante los grandes acontecimientos– tiene en su agenda retos centrales que no podría eludir. En ese sentido, quizás uno de los retos más cruciales sea el de poder armonizar y aproximar tecnología y humanidad sin que ambas se excluyan. Por encima de la clásica división cartesiana causa-efecto, el surgimiento de nuevas ciencias basadas en la innovación social que se integren con otras ciencias sintéticas debe darse sin que el pensamiento crítico se vea menguado o reemplazado.

No obstante, estos cambios que se vislumbran, aparentemente inexorables, independientemente de sus variantes y denominaciones, afectarán la configuración de los modelos de educación de los próximos años. No cabe la menor duda de que este tránsito demandará recursos, adecuaciones y ajustes de escenarios especialmente y de capacidades propias y apropiadas para el efecto. Entonces, la discusión política y estratégica sobre el modelo educativo más pertinente para este tiempo será de vital importancia.

Por otro lado, el enorme desafío de hacer posible una comunidad, donde la cuestión medioambiental sea parte de las prioridades políticas y educativas, pone frente a la gran tarea de consolidar lo que se podría llamar la Educación para el Desarrollo Sostenible (en adelante EDS).

La EDS es fundamental de cara a un futuro sustentable, donde las personas podrán adquirir desde este enfoque herramientas necesarias para este tiempo y que les ayuden a ampliar sus conocimientos y habilidades, a fin de tomar mejores decisiones y actuar en favor de nuestro planeta.

La EDS daría herramientas para hacer frente a los enormes desafíos globales, desde el cambio climático hasta la desigualdad, y así aspirar a sociedades más justas y sostenibles. Como señalan Gutiérrez et al., 2006: “El reto es abordar diagnósticos amplios que permitan objetivar los avances y evaluar los resultados de las acciones a corto, medio y largo plazo”.

Escenarios educativos 2040

Para definir escenarios educativos en el Paraguay hacia el 2040, se ordenan los trabajos incluidos en esta edición en dos escenarios correlacionados: “escenario ideal” y “escenario riesgo” (Tabla 3).

La compilación comienza con el ensayo de Marcelo Ramírez, docente de la Universidad de Chile, quien presenta un panorama global de los desafíos de la planificación prospectiva frente a escenarios distópicos. En particular, el autor señala que la acelerada dinámica de cambios globales tensiona una importante transformación de la oferta educacional.

Siguiendo esta idea de cambio, parece pertinente conocer el impacto del Proyecto “Atención Educativa Oportuna”, cuya evaluación presenta un equipo de investigadores encabezado por Rudi Elías. El artículo prospecta la inclusión del modelo socioconstructivista para el desarrollo integral de los niños, asumiendo como peligro la permanencia de modelos tradicionales de educación. A propósito de modelos, Eduardo Atilio Rodas

nos ofrece una comparación crítica entre el sistema educativo del Paraguay y el sistema educativo de Finlandia. La diferencia sustancial, a criterio del autor, es la política de protección social que, de disminuirse, compromete la formación de los niños y las niñas; o sea, no es suficiente con aumentar las tasas de inclusión temprana a la educación si no se acompaña de otras asistencias sociales. De cualquier modo, el escenario ideal es que las organizaciones educativas se vuelvan socialmente inteligentes.

Como segunda parte del *dossier*, se introduce una serie de aportes sobre la educación superior. Rossana Villalba expone la importancia del bienestar físico y mental de los docentes atendiendo, sin embargo, a la posibilidad de una nueva emergencia sanitaria. La calidad de la enseñanza y del aprendizaje, en las universidades, tiene relación también con las condiciones de equilibrio de los profesores.

Se traen igualmente a conocimiento reflexiones sobre la inteligencia artificial (Edward Núñez y Luz Ortigoza), sobre los créditos académicos (Cynthia Paiva, Emilce Tavares y Mariza Amaral) y sobre la gobernanza del subsistema (José Duarte y Juan Invernizzi). Los escenarios prospectados se caracterizan por la innovación en enseñanza y aprendizaje, nuevas cualificaciones y actualización curricular y articulación estratégica de todos los niveles educativos. Los riesgos son: discriminación, manipulación y pérdida de privacidad de los actores universitarios, diversidad de criterios y sistemas institucionales para articular acciones interinstitucionales y vuelta del autoritarismo y el verticalismo en la definición de políticas educativas.

Tabla 3*Sistematización de escenarios según autores*

Escenario ideal	Escenario riesgo	Autores
Desarrollo de capacidades de anticipación y resiliencia	Cambios globales en producción, tecnología, modos de vida y educación	M. Ramírez
Prácticas educativas adecuadas al modelo socioconstructivista	Permanencia de modelos tradicionales de educación	R. Elías, C. Pacheco, H. Speratti, J. J. Díaz, O. Gaona y B. Aquino
Organizaciones educativas socialmente inteligentes	Disminución de la protección social	E. A. Rodas
Innovación en enseñanza y aprendizaje con la incorporación de inteligencia artificial	Discriminación, manipulación y pérdida de privacidad	E. Núñez y L. Ortigoza
Bienestar físico y mental de los docentes	Nueva emergencia sanitaria	R. Villalba
Nuevas cualificaciones y actualización curricular en educación superior	Diversidad de criterios y sistemas institucionales	C. Paiva, E. Tavares y M. Amaral
Gobernanza educativa articulada, inclusiva y pertinente	Vuelta al autoritarismo y verticalismo	J. Duarte y J. M. Invernizzi

Nota. Elaboración propia.

El Consejo Nacional de Educación y Ciencias (en adelante CONEC) asumió la coordinación de este *dossier* intitulado “Educación y prospectiva: políticas públicas para el futuro del Paraguay”, por el deber de participar en la formulación, la concertación y el seguimiento del PNE, coadyuvar con los fines de la educación y velar por la continuidad de las políticas públicas, tal como está prescripto en la Ley N.º 5749/2017, en su Artículo 25.

Como continuidad a las reflexiones teóricas y las evidencias científicas sobre el estado de la educación paraguaya, en clave prospectiva, se propone pensar las políticas públicas educativas; ello quiere decir que se plantean enfoques y estrategias de modo anticipado para abordar los desafíos futuros en el ámbito educativo. Se espera que sea un aporte interesante.

Una obra como esta es resultado de una revisión criteriosa siguiendo estándares científicos y editoriales. Por ello, parece importante reconocer la voluntad de los(las) pares revisores de los artículos, cuya profesionalidad e integridad suman para dar relevancia a esta compilación. En orden alfabético por apellido se citan: Luci Bento, José Félix Bogado, Lucila Bogado, Mónica Britos, Carla Decoud, Luis Fretes Carreras, Nicolás Garcete,

Sergio González, Graciela Molinas, Olga Moreno, Teresa Oviedo, Alcira Sosa y Claudia Spinci. Muchas gracias por su colaboración.

Referencias

- Gutiérrez, J., Benayas, J. M. y Calvo, S. (2006). Educación para el desarrollo sostenible: evaluación de retos y oportunidades del decenio 2005-2014. *Revista Iberoamericana de Educación*, (40), 25-69.
- Hanson, M., Weissmann, V., Quiñones, M., y Foglia, G. (2012). *Desarrollo económico, educación y corporaciones transnacionales: Los casos de México, Corea del Sur y Argentina*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- MEC, OEI y Santillana S.A. (2021). Introducción. *Revista Paraguaya de Educación*, (2), 11.
- Ministerio de Educación y Cultura [MEC]. (2011). *Plan Nacional de Educación 2024 "Hacia el centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo"*. Asunción: MEC.
- Ministerio de Educación y Ciencias [MEC]. (2022). *Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa del Paraguay 2030, Segundo Acuerdo. Documento para el debate público*. Asunción: MEC.
- Proyecto Visión Paraguay (2002). *Los Escenarios del Futuro*. Asunción: PNUD/Fundación en Alianza.
- Rezende, J. M. (2020). *Financiamiento educativo en América Latina. Indicadores y análisis de algunas experiencias*. Buenos Aires: UNESCO/IIPE.
- Rosenberger, S. y Fernández, C. (2021). Propuesta de articulación entre las políticas educativas para redefinir calidad educativa en Paraguay. *Revista Paraguaya de Educación*, (1), 91-116.
- Subirats, J. et al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. (2024). *La urgencia de la recuperación educativa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: OREALC.

■ Época de cambio de tendencias y disrupciones: desafíos futuros globales para la educación

Fecha de recepción: 07/10/2024 Fecha de aceptación: 28/11/2024

Marcelo Ramírez Valenzuela*

Resumen

La acelerada dinámica de cambios globales que están ocurriendo desde hace algunos años está tensionando a los sistemas educacionales de todos los países y demandando una transformación de la oferta educacional, para adecuarla a un contexto de cambio de tendencias y de elevada incertidumbre respecto a lo que pueda ocurrir en el futuro. El desarrollo de la inteligencia artificial, la transformación de los modos de vida, los cambios en los sistemas productivos y el empleo, los avances tecnológicos y la digitalización de los procesos constituyen tendencias que impactarán en los futuros posibles y, en particular, en el futuro de la educación, la que deberá ajustar a las condiciones del entorno sus metodologías, los contenidos de sus programas formativos y, particularmente, apostar a desarrollar en las personas capacidades de anticipación y de resiliencia a escenarios distópicos. Estos desafíos se suman a los déficits de equidad en el acceso y la calidad de la educación presentes en Latinoamérica, configurando de esta forma un escenario complejo de abordar para los gobiernos y la sociedad de la región.

Palabras clave: prospectiva, anticipación, resiliencia, distopías, escenarios.

Abstract

The accelerated dynamics of global changes that have been occurring for some years now are putting pressure on the educational systems of all countries and demanding a transformation of the educational offer, all of it to adapt it to a context of the chances and high unknowleged of what may occur on the future. The development of the Artificial Inteli-

* Universidad de Chile. Facultad de Gobierno. Chile. Santiago. E-mail: marceloramirez@gobierno.uchile.cl.
<https://orcid.org/0000-0001-5245-6980>

gence, the transformation of the lifestyles, the changes on the production systems and employing, the technological advances and the digitalization process, constitutes trends that would impact on the possible futures and, in particular, on the future of education, which must adjust its environment conditions, its methodologies, its formative programs contents and, particularly, focus on developing in people the capacities of anticipation and resilience to dystopian scenarios. These challenges are added to the deficits of equity in access and quality of education present in Latin America, this way configuring a complex abounding scenario for the governments and the society of the region.

Keywords: foresight, anticipation, resilience, dystopias, scenarios.

Introducción

“Nosotros, animales sin importancia, hemos avanzado desde las canoas a los galeones, a los buques de vapor y a las lanzaderas espaciales, pero nadie sabe adónde vamos” (Harari, 2019).

La educación es probablemente el factor de cambio más relevante en una sociedad, en el que se cifran habitualmente las esperanzas de alcanzar un mayor desarrollo y bienestar. Esta es la razón por la que las mediciones sobre los niveles de desarrollo humano (por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano) consideran a este factor, la educación, como uno de sus componentes principales.

Por su propia naturaleza, el impacto de la educación en el desarrollo se produce siempre en el largo plazo, puesto que los cambios en los modelos educativos deben movilizar una serie de factores complejos y considerar niveles de inversión pública elevados. A esto se agrega la complejidad que supone dar cuenta de los desafíos en los distintos niveles de educación, que van desde la educación inicial hasta la educación superior, en los que las problemáticas son muy diferenciadas.

El presente artículo no se enfoca en un nivel educacional en específico, sino que en el planteamiento de desafíos globales para la educación en su conjunto, bajo la premisa de que se visualizan en el futuro fenómenos que van a provocar cambios en el entorno general de la sociedad, en los modos de vida, en las demandas del mercado laboral, que harán imprescindible dotar a las personas en etapa de formación de enfoques y herramientas que les permitan ir navegando en medio de una fuerte dinámica de cambios y de la ocurrencia de eventos no previstos propios de escenarios con altos niveles de incertidumbre. En este marco, los sistemas educacionales en todo el mundo están probando estrategias que les permitan una eficaz respuesta a estos cambios. Algunos de estos sistemas, con distintos enfoques, como los de Finlandia o Corea del Sur, han demostrado en el pasado reciente

ser una palanca poderosa para impulsar el desarrollo general de la sociedad. Pero, hoy día, incluso esos sistemas deberán innovar para poder enfrentar los desafíos que supone un entorno tan inestable e imprevisible, en el que se están desplegando fuerzas poderosas, como el cambio climático y el desarrollo de la inteligencia artificial generativa, ambas potenciales amenazas para los modos de vida conocidos e incluso la supervivencia de la especie, tal como lo han advertido especialistas e intelectuales de todo el mundo.

Si bien el presente trabajo no es un estudio de caso, ni un análisis comparado, sino más bien un ensayo que busca aportar elementos para la reflexión sobre el futuro de la educación, para reforzar y contextualizar este análisis se entregan datos sobre algunos indicadores promedio de Latinoamérica y se hacen referencias a los casos de Paraguay y Chile. Estos datos permiten poner en perspectiva el análisis y comprender de mejor manera la complejidad de los desafíos que se plantean para la educación en la región.

De esta manera, en las páginas siguientes se describe primero el contexto regional de la educación, poniendo atención en el problema de la equidad en el acceso y la calidad de la oferta de los sistemas educacionales. A continuación, se aborda el análisis del entorno global, definiendo e identificando tendencias, que van demarcando estructuralmente el contexto y los desafíos que deberán ir abordando en el futuro los países en materia de educación. Luego de la referencia a estas tendencias se plantea lo que, a juicio del autor, serían el tipo de conocimiento y habilidades que se requeriría desarrollar en el presente siglo, que le permitan a cada persona, a cada país y al mundo surfear en la oleada de cambios presentes y futuros. Previa al planteamiento de las conclusiones de este ensayo, se enuncian lo que podrían ser desafíos principales para la región latinoamericana en el campo de la educación y capacitación de las personas.

Panorama latinoamericano

En América Latina, los desafíos de la educación tienen relación con la equidad y esta a su vez con la cobertura de los sistemas educacionales y también con la calidad. Respecto a la cobertura y el acceso a la educación, las estadísticas muestran todavía una brecha importante y diferencias significativas entre la población urbana y rural. En promedio, en Latinoamérica el 76,6% de las mujeres y el 69,9% de los hombres entre 20 y 24 años de sectores urbanos terminaron la educación secundaria (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2023), mientras que en el ámbito rural solo el 52,6% de los hombres y un 56,3% de las mujeres del mismo tramo etario alcanzaron ese nivel educacional.

Entre los países sudamericanos, los casos de Paraguay y Chile muestran algo de contraste. Chile se encuentra en este ítem por sobre el promedio latinoamericano, con el 93,7% de las mujeres y el 91,5% de los hombres de la población urbana en esta condición,

mientras que en el ámbito rural el 90,9% de las mujeres y el 86,9% de los hombres han terminado la educación secundaria. Por otro lado, en el caso de Paraguay, el panorama es algo distinto, ya que el 82% de las mujeres y el 80,5% de los hombres entre 20 y 24 años han concluido la educación secundaria, existiendo una brecha importante con el sector rural, en el que solo el 52% de las mujeres y el 51,1% de los hombres han alcanzado este nivel de educación.

Por el lado del gasto y la inversión, Paraguay gasta un 3,4% del Producto Interno Bruto (en adelante PIB) en educación (Banco Mundial, 2022), siendo uno de los países que menos invierten en la región. Citando a la misma fuente sobre el gasto de países como Perú (3,9%), Ecuador (3,9%) y Chile (4,0%), es más o menos equivalente, pero está bastante lejos del gasto que hacen países como Argentina (4,6%), Bolivia (7,7%), Brasil (5,8%) o México (4,6%).

Las cifras del Banco Mundial también muestran para Paraguay una alta participación porcentual del gasto en educación respecto al gasto público total, alcanzando un 23,6%, el más alto de América Latina y el Caribe. En el caso de Chile, en 2020, el gasto público en educación representaba el 20,4%. Sin embargo, el gasto promedio por alumno de Paraguay es el más bajo de toda la región (CEPAL, 2020), muy lejos del gasto por alumno en Chile y Costa Rica, los más altos de la región, que se empinan sobre los 5 mil dólares por estudiante matriculado.

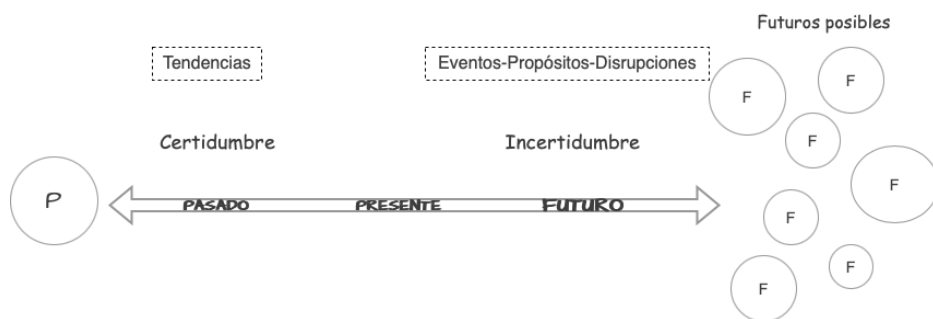
En materia de aprendizajes y calidad de la educación, tomando solo uno de los indicadores disponibles, la prueba PISA 2018, se constata que Paraguay tiene altas tasas de bajo desempeño en Matemáticas, Lectura y Ciencias, sobre el promedio de América Latina y el Caribe, situándose en un grupo de países con tasas similares, como son Guatemala, El Salvador y República Dominicana. Chile, en este caso, está en las antípodas, exhibiendo las tasas de bajo desempeño más bajas (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2023).

Tendencias globales

La educación es un campo de la política pública intrínsecamente vinculado con lo que ocurre en otros ámbitos de la sociedad, como la economía, el trabajo, el desarrollo social, el medioambiente, o en campos más específicos, como son el avance tecnológico, la ciencia y la innovación. Es en definitiva un subsistema que se articula con otros subsistemas del sistema político y social de cada país, siendo sus resultados muchas veces el efecto de lo que ocurre en otros subsistemas o en el entorno global. En esta parte del artículo se aborda el desarrollo de algunas tendencias globales que están impactando en la forma como se concibe y gestiona el sistema educacional y, por lo tanto, en los desafíos presentes y futuros que se plantean en la formación de las personas.

La siguiente imagen presenta lo que podría ser el enfoque general de la prospectiva, en el que se integra la relación entre el pasado, presente y futuro, asociándose a estas temporalidades los conceptos de certidumbre e incertidumbre, y se agregan las ideas de “tendencia” y “eventos-propósitos-disrupciones”. Las tendencias constituyen el elemento de enlace entre el pasado y el futuro, siendo imprescindible su análisis en el marco de los estudios prospectivos, ya que conforman el contexto en el que se desarrolla el sistema o fenómeno estudiado. Las tendencias por sí mismas evidentemente no determinan el futuro, sino que este surge de una combinación de la proyección de estas tendencias y de hechos portadores de futuro, que pueden ser eventos disruptivos del tipo cisne negro o propósitos asociados a definiciones estratégicas impulsadas por actores sociales.

Figura 1
Escala del tiempo y enfoque de la prospectiva



Nota. Elaboración propia.

El análisis de tendencias constituye un tipo de análisis exploratorio, que permite investigar el comportamiento de una o un conjunto de variables que se mueven interconectadas. Este tipo de estudios puede hacerse de manera cuantitativa, mediante la construcción de series de tiempo, partiendo de dos suposiciones básicas: la primera, asociada a que el futuro es una simple extrapolación del pasado; y la segunda, a que los factores que han influido en el cambio de la variable en el pasado seguirán haciéndolo de la misma forma en el futuro (Bas, 2002). Este análisis se inscribe en el tipo de estudios de futuro denominados como Forecast (Gándara, 2014), corriente a la que se puede vincular la idea de “estudio de lo probable” (Mojica, 2006), en los que la tarea básica es precisamente la extrapolación para entender el futuro (Medina y Ortega, 2006). También pueden utilizarse técnicas cualitativas, como son la propia construcción de escenarios, por ejemplo, con el método de Peter Schwartz o con encuestas Delphi.

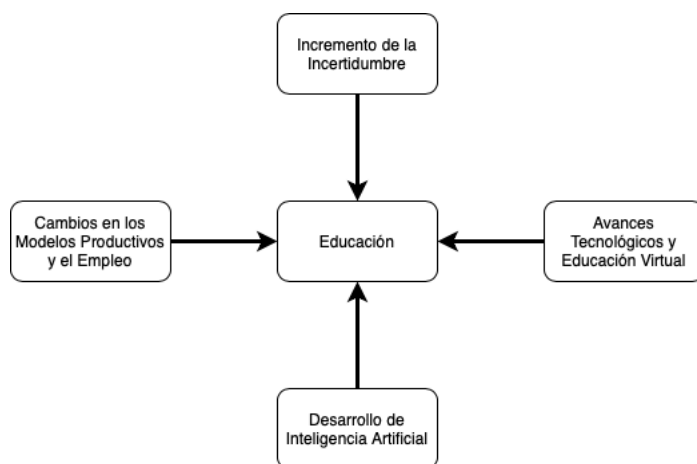
Michel Godet señala que “una proyección es la prolongación en el futuro de una evolución pasada, según ciertas hipótesis de extrapolación o de inflexión de tendencias. Una proyección no constituye una previsión más que si conlleva una probabilidad” (Godet,

1993). Es decir, la identificación de una tendencia puede ser clave para explorar el marco de lo probable hacia el futuro, pero evidentemente sería un error proyectar el futuro solo a partir del pasado (la tendencia), ya que puede haber hechos portadores de futuro que irían cambiando la evolución de las cosas e incluso las tendencias o, como las define el propio Godet, los fenómenos de larga duración.

Entre las tendencias que pueden ser claves para determinar el futuro de la educación están las que tienen que ver con el incremento de la incertidumbre, el cambio en los sistemas productivos y el empleo, el avance tecnológico y la educación virtual y, sin ninguna duda, el desarrollo de la inteligencia artificial (IA) (Figura 2).

Figura 2

Tendencias de alto impacto en la educación



Nota. Elaboración propia.

Incremento de la incertidumbre

El concepto de incertidumbre se asocia a la duda o el desconocimiento respecto de alguna situación que genera inquietud en una persona o un grupo social. Tiene relación con la carencia de información respecto a lo que pueda ocurrir en el futuro y, como tal, se ha incorporado en el análisis prospectivo, que apunta precisamente a visualizar escenarios de futuro que permitan definir estrategias que reduzcan los niveles de incertidumbre.

En el enfoque de la prospectiva estratégica, la incertidumbre se incrementa en la medida en que los futuros posibles son más lejanos, lo que obliga a definir las estrategias ya

mencionadas, que hagan viable el avance de un sistema hacia un escenario futuro deseado. La incertidumbre implica un nivel más alto de indeterminación que el riesgo, pues en el caso de la incertidumbre las probabilidades no son claras o no pueden ser cuantificadas.

Hay consenso analítico en la idea de que ha habido un incremento sustantivo en los niveles de incertidumbre actuales y los que se proyectan hacia el futuro. Taleb (2014), en el ya clásico *El Cisne Negro*, plantea que la incertidumbre es una característica inevitable y creciente en el mundo moderno, especialmente debido a la complejidad y la interconexión de los sistemas globales.

Cambios en los modelos productivos y en el empleo

En diversos estudios regionales en que ha participado el autor, en específico en la elaboración de estrategias regionales de las zonas chilenas de Ñuble, Los Ríos y Tarapacá, una constante en el diagnóstico ha sido el desacople entre la oferta de educación técnica y profesional y la demanda de capital humano del sector productivo. Si a esto se le suma la inflexibilidad de corto y mediano plazo de la oferta de educación técnica y superior, se configura una situación difícil de resolver desde la política pública.

Se requiere el desarrollo de una oferta de educación superior y técnico profesional que dé cuenta de los cambios en el sistema productivo y el empleo. Para esto hay que asegurar una mayor concordancia entre la oferta de educación y las demandas del mercado. Precisamente, la demanda del mercado del trabajo está sufriendo cambios acelerados que agudizan el problema. La digitalización de los procesos, la robótica y la inteligencia artificial están cambiando el escenario laboral y, con toda probabilidad, lo modificarán aún más en el corto y mediano plazo. Al impacto de estos factores se suman los que ya está provocando el cambio climático, modificando la aptitud productiva de amplios territorios para la agricultura y forzando el desplazamiento de personas.

El Informe sobre el Futuro del Empleo 2023, del Foro Económico Mundial, destaca precisamente los cambios que están sucediendo y se profundizarán en este campo en el futuro cercano. Este informe hace una proyección a 5 años del mercado del trabajo, mediante una encuesta a 803 empresas de todo el mundo. Un motor de la transformación en el trabajo es el proceso de adopción de nuevas tecnologías, mientras que otros factores impulsores son aplicación de normas medioambientales (que contribuirían a crear empleo en esta área), sociales y de gobernanza, así como el aumento del costo de vida y un crecimiento económico más lento, estos últimos potenciales destructores de empleo.

El informe señala que la combinación de las macrotendencias señaladas y la adopción de nuevas tecnologías serán impulsores de áreas de crecimiento y declinación de los empleos.

El crecimiento del empleo se verá por el lado del uso de tecnología, la digitalización y la sostenibilidad, situando en el primer lugar de expansión de empleos a los especialistas en IA y aprendizaje automático. A continuación, se menciona a los especialistas en sostenibilidad, analistas en inteligencia empresarial y en seguridad de la información. En el caso de las funciones de empleo que disminuyen están las de administración.

En función de estos datos y del análisis más amplio que se hace en este artículo, se puede concluir que, si bien hay una tendencia emergente al desplazamiento de los empleos hacia algunos campos como la tecnología y la sostenibilidad, junto con la disminución de otros asociados a empleos más rutinarios y operativos, lo cierto es que no hay total certeza en cuanto a las necesidades del mercado laboral futuras y, por lo tanto, respecto a las competencias cognitivas y habilidades en las que se requerirá formar y luego capacitar a las personas. La incertidumbre deviene de la alta intensidad de fenómenos disruptivos, la ocurrencia de cisnes negros (hechos portadores de futuro inesperados y con gran capacidad transformadora) y la probabilidad de ocurrencia de escenarios futuros distópicos e incluso de colapso.

Avances tecnológicos y educación virtual

En todos los niveles del sistema de educación está planteada la disyuntiva respecto a cómo seguir utilizando la tecnología en el aula. Evidentemente, la mayor disponibilidad de información a través de la web ha constituido un avance muy importante para el desarrollo del conocimiento y los procesos educativos, así como también lo ha sido la deslocalización de estos procesos mediante plataformas virtuales, que se acelera exponencialmente con la pandemia del COVID-19.

Como ya se ha planteado, los avances tecnológicos están determinando cambios en el mercado laboral y en los modos de vida, cambios que de por sí mismos provocan una tensión en el sistema educacional y el desafío de evolucionar hacia este nuevo contexto social y económico. Pero, además, el avance tecnológico impacta directamente en el aula de clases y está planteado a nivel global el debate sobre hasta dónde es conveniente, por ejemplo, el uso de dispositivos móviles en los colegios.

En el caso de la digitalización de los procesos educativos y el uso de plataformas virtuales, al parecer el camino está más claro, puesto que se trata de tecnología que ya se ha internalizado en los procesos educativos y hoy día es ya inconcebible impartir cursos que no consideren al menos el respaldo de una plataforma como repositorio de información y de interconexión con los estudiantes.

Desarrollo de la inteligencia artificial

Acerca del impacto y los beneficios de la IA en el sector educación, Anna Makanju, vicepresidenta de *OpenAI*, ha sostenido recientemente que:

“La IA ya está transformando nuestras vidas de maneras que ni siquiera habríamos imaginado hace unos años. Por ejemplo, en el sector educativo, vemos cómo los educadores están utilizando la tecnología para planificar mejor sus clases y llegar a estudiantes que, de otro modo, estarían en desventaja. En lugares con menos recursos, la IA puede igualar el acceso a la educación, permitiendo que todos los estudiantes, sin importar su origen, tengan las mismas oportunidades de aprendizaje” (Makanju, 2023)

No puede ignorarse, sin embargo, la advertencia desde muchos sectores sobre los riesgos de la IA generativa. De particular relevancia fue la declaración de más de mil personalidades, en marzo de 2023, solicitando una pausa en el entrenamiento de los sistemas de inteligencia artificial, por la potencial amenaza para la humanidad que representa. Paradójicamente, entre los firmantes estaban líderes de corporaciones tecnológicas como Elon Musk y Steve Wosniak, además de intelectuales de la talla de Yuval Noah Harari. Este último ha persistido en la crítica, advirtiendo sobre escenarios de colapso social ante el eventual descontrol de la IA y de los riesgos que esta puede significar para la democracia (Harari, 2024).

Este es un debate que permanece abierto y que no ha estado exento de polémica. Algunos gobiernos han tomado la decisión de prohibir el uso de dispositivos electrónicos en los colegios, pero hay otros sectores que promueven el uso de la tecnología en el aula, mediante aparatos celulares. Lo que está claro es que se trata de un debate que dista mucho de cerrarse, puesto que hay divergencia en la estimación del impacto de estas tecnologías en los procesos de aprendizaje y en el desarrollo cognitivo y psicológico de los estudiantes.

Desarrollo de conocimiento y habilidades para el siglo XXI

Los inicios del siglo en curso han significado fundamentalmente un incremento de la incertidumbre y una ratificación de la hipótesis interpretativa de Taleb (2014), en términos de la relevancia de la disrupción como un motor de cambio en el devenir histórico. ¿Cómo prepararnos y preparar a nuestros hijos para un mundo de transformaciones sin precedentes y de incertidumbres radicales? Es la pregunta que se hace Harari (2019), complementando que nadie sabe cómo será el mundo de 2050 o el de 2100, por lo que no hay respuestas evidentes a esas preguntas. Esta reflexión no es nueva y se han venido desarrollando desde hace años análisis especulativos acerca de la materia, sobre la base de los cuales se han planteado algunos desafíos.

La iniciativa global *The Millennium Project* planteó en 1996 una serie de 15 desafíos globales que han servido de marco para ir evaluando las perspectivas globales y regionales de la humanidad. Estos desafíos se han ido actualizando y en función de los cambios se han venido experimentando desde entonces. En este contexto, el desafío global 9 de esta iniciativa plantea la pregunta: “¿Cómo pueden la educación y el aprendizaje hacer que la humanidad sea más inteligente, conocedora y lo suficientemente sabia para abordar sus desafíos globales?”, bajo la premisa que ya hemos señalado, relacionada con la relevancia de la educación como motor de cambios (*The Millennium Project*, n.d). La respuesta que se enuncia desde este mismo proyecto global hace referencia al impacto del desarrollo tecnológico en el sector, a partir de la provocadora idea de que la inteligencia artificial aumentará la inteligencia humana y de que no solo se puede expandir el conocimiento humano, sino que también las capacidades cerebrales de las personas. Para fundamentar la hipótesis se cita la experiencia de Neuralink y otras empresas que estarían conectando neuronas a computadoras u otras que trabajan en lentes de contacto inteligentes y gafas de realidad aumentada, además de la enorme cantidad de recursos que se están invirtiendo en estas iniciativas. Este informe también pone énfasis en los recursos educativos masivos, para estudiantes y profesores, que están utilizando IA. Asimismo, se enumera una serie de estrategias que han generado la investigación cognitiva y la neurociencia para aumentar el rendimiento cerebral.

El informe plantea una cuestión que resulta relevante para las políticas públicas, asociada a la brecha que puede producirse, que está ocurriendo en realidad, entre quienes pueden costear el acceso a soluciones más sofisticadas y quienes no podrán hacerlo en un primer momento. Por otro lado, está la necesidad desde la política pública de establecer mecanismos de control respecto al mal uso de estos medios y de la información.

Resulta también interesante la idea que se plantea desde *The Millennium Project* (en adelante MP) en torno a la necesaria “evaluación continua de los procesos de aprendizaje individuales diseñados para evitar que las personas se vuelvan inestables y/o se vuelvan mentalmente enfermas” (MP, 2024, p.116).

Junto con el desarrollo de capacidades cognitivas y competencias para el trabajo, se plantea la necesidad de abordar la estabilidad emocional de las personas, en particular de los más jóvenes, sometidos a la tensión de tener que formarse y desarrollarse en un contexto global más dinámico e incierto.

En la misma línea de identificar competencias específicas a desarrollar en el sistema educacional, en particular en la educación superior, el Foro Económico Mundial (2023) destaca a las competencias cognitivas para la resolución de problemas complejos, el pensamiento creativo y a la alfabetización tecnológica. Asimismo, se mencionan actitudes socioemocionales que serían claves para las empresas, como son la resiliencia, la flexibilidad, la motivación y la autoconciencia.

Además de la resiliencia, se puede agregar que el desarrollo de las capacidades de anticipación y adaptación serán claves para la formación de personas que deberán enfrentar futuros muy indeterminados, producto no solo del vertiginoso avance tecnológico, sino que del impacto del cambio climático, cuya magnitud tiene el potencial de modificar sustantivamente el entorno vital, el paisaje y los sistemas productivos, y generar efectos como el desplazamiento y la emigración de la población desde zonas con mayor afectación.

Desafíos regionales

El MP pone énfasis en que América Latina y el Caribe son las regiones más desiguales en educación del mundo. Según los datos sistematizados por esta entidad, “alrededor del 45% de los latinoamericanos carece de acceso a Internet. La mitad de los niños de la región están por debajo de los niveles de matemáticas y un tercio están por debajo de los estándares de lectura. El 6,3% de la región es analfabeta... Solo el 4% de los que completan la educación superior en la región provienen de una familia de bajos ingresos” (The Millennium Project, 2024, pp. 121-122). Solo considerando estas cifras y su confluencia con las tendencias globales planteadas, se pueden visualizar enormes desafíos para la región, que pasan por superar las brechas señaladas y otras tantas, entre las cuales es posible enunciar los bajos presupuestos que invierten estos países en educación, investigación y desarrollo. En 2022, el gasto público de Paraguay en educación correspondía al 3,4% de su PIB, Chile un 4,0% en 2021, Costa Rica un 6,3% en 2022 y Finlandia, referente global, un 5,7% en 2021 (Banco Mundial, 2020). De acuerdo a esta misma organización, Chile invertía en 2021 un 0,33% de su PIB en investigación y desarrollo, Paraguay el mismo año un 0,14%, Costa Rica un 0,28% y Finlandia un 2,99%.

Sobre la base de estos datos se puede afirmar que Latinoamérica tiene un punto de partida más complejo para poder enfrentar los enormes desafíos que hemos enunciado. A fin de abordar los desafíos del presente se requieren cambios urgentes en nuestros sistemas educacionales, que les permitan a nuestros países resolver sus problemas de desarrollo y competir de mejor manera en un entorno globalizado. El Paraguay debiera multiplicar por 21 el porcentaje respecto al PIB que invierte en educación para alcanzar el porcentaje de lo que invierte Finlandia. En el caso de Chile, la multiplicación debiera ser por 9. Para dar cuenta de los desafíos del futuro que hemos tratado de bosquejar, la tarea es, por lo tanto, todavía más titánica.

Conclusiones

Entre los retos planteados por el MP está la idea de pasar de dominar una profesión a dominar combinaciones de habilidades. Esto es consecuente con nuestro propio diagnós-

tico sobre los requerimientos formativos que tendrán los seres humanos en las próximas décadas, asociados a disponer de conocimiento y herramientas orientados a la adaptación a condiciones del entorno muy cambiantes, con escenarios muy volátiles que se pueden ir alterando con disrupciones tecnológicas o con la ocurrencia de eventos con gran potencial transformador, tal como ya ha estado pasando desde hace algunos años con la emergencia de hechos o procesos portadores de futuro, como ha sido el cambio climático o la pandemia del COVID-19. En el futuro cercano se requerirán, con una alta probabilidad, profesiones que hoy no existen y muchas de las que se han consolidado durante los últimos dos siglos irán perdiendo utilidad.

El cambio en los modos de vida, en los modelos productivos y el empleo, y el rápido avance tecnológico y de la inteligencia artificial obligarán a los países a ajustar sus sistemas educativos desarrollando una oferta de educación que, junto a la atención en el proceso de desarrollo cognitivo, les entregue a las personas herramientas y les permita dotarse de habilidades, posibilitándoles enfrentar los cambios, con una alta capacidad de resiliencia y adaptación a distintos escenarios, cuyas características son hoy día difíciles de visualizar, en virtud de cómo han venido evolucionando tendencias de alto impacto, como son el cambio climático, hasta ahora sin control y solo con esfuerzos de mitigación y adaptación, y el desarrollo de la inteligencia artificial generativa, de igual manera sumergida en una dinámica de competencia entre grandes corporaciones tecnológicas, que hacen muy difícil prever, con relativa claridad, los escenarios más probables para el mediano y el largo plazo.

Sobre el desafío planteado por el MP, respecto a la contribución que puede hacerse desde la educación y el aprendizaje para que la humanidad incremente sus niveles de inteligencia y sabiduría a fin de abordar desafíos globales, el avance de la ciencia debería en el futuro permitir un conocimiento más certero sobre la evolución del cerebro humano en relación con los estímulos tecnológicos e incluso respecto a cambios en el entorno físico (incremento de la temperatura, impulsos magnéticos por tormentas solares, etc.). Este es un ámbito en el que también se proyecta la incertidumbre, ya que el comportamiento individual de las personas y el de la sociedad en su conjunto podrían verse alterados bajo estas nuevas condiciones globales.

Desde la perspectiva de los estudios de futuro, no es posible obviar la probabilidad de ocurrencia de escenarios futuros distópicos o derechamente de colapso, que pueden ser el resultado, por ejemplo, de una aceleración de los efectos del calentamiento global, de una nueva pandemia o de la confirmación de las hipótesis más pesimistas sobre la inteligencia artificial general.

Si estos escenarios tienen efectivamente posibilidades ciertas de materializarse, aunque no sea factible dimensionar con certeza sus características, es evidente que deben ser

considerados en las definiciones estratégicas de largo plazo de cada país y en la preparación de sus instituciones y de sus ciudadanos para enfrentar estas disyuntivas. No hay que escarbar mucho para encontrar ejemplos recientes que pueden permitir extrapolar estos escenarios disruptivos. La pandemia del COVID-19 tuvo un impacto no solo sanitario, sino que en el casi colapso de la economía, la interrupción de las cadenas de suministro, la aceleración del proceso de digitalización de las organizaciones, de virtualización de la educación y, adicionalmente, evidenció un mejor desempeño frente a esta clase de desafíos de algunos tipos de Estado y de sistemas políticos respecto de otros. Luego de la pandemia surgió, por lo tanto, un mundo distinto, y la ocurrencia de eventos globales de la misma naturaleza o de otra, pero con un impacto sustantivo y global, obligaría a los países, y a regiones dentro de los países, en primer lugar, a desarrollar anticipadamente capacidades propias para enfrentar el aislamiento y la necesidad de producir sus propios bienes básicos de consumo, y, en segundo lugar, a adecuar su institucionalidad política para reaccionar con más eficacia frente a estos desafíos.

El desarrollo de capacidades propias para enfrentar un escenario de colapso puede significar inclusive la preocupación por dotar a las personas de capacidades cognitivas y competencias que parecerían ser divergentes: en tecnologías de la información e inteligencia artificial, por un lado; y, por el otro, en oficios tradicionales que les permitan producir alimentos y bienes básicos que les garanticen la subsistencia a comunidades aisladas.

Referencias

- Banco Mundial (n.d.). *DataBank Microdatos*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=XJ>
- Bas, E. (2002). *Prospectiva: cómo usar el pensamiento sobre el futuro*. Barcelona: Ariel.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2023). *Panorama regional en educación: Lanzamiento de PISA 2022 para América Latina y el Caribe*. https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/presentacion_d_truco_cepal.pdf
- Godet, M. (1993). *De la anticipación a la acción: Manual de prospectiva estratégica*. Barcelona: Marcombo Editores.
- Harari, Y. N. (2019). *Sapiens: De animales a dioses. Breve historia de la humanidad*. Debate.
- Harari, Y. N. (2018). *21 lecciones para el siglo XXI*. Barcelona: Debate.

Medina, J. y Ortegón, E. (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. ILPES-CEPAL.

Mojica, F. (2006). *La construcción del futuro. Concepto y modelo de prospectiva estratégica, territorial y tecnológica*. Secretaría Técnica CAB/ONCYT, Convenio Andrés Bello, Universidad Externado de Colombia.

The Millennium Project (2024). *State of the Future 20.0*.

Taleb, N. (2014). *El cisne negro*. México: Paidós.

■ Estructura de los sistemas educativos y currículos de Educación Básica Finlandia-Paraguay

Fecha de recepción: 3/04/2024 Fecha de aceptación: 3/09/2024

Eduardo Atilio Rodas Olazar*

Resumen

Desde hace muchos años, la comparación de sistemas educativos internacionales ha realizado aportes interesantes como fuente de información válida para la elaboración de reformas o propuestas de mejoras en el ámbito de la educación, teniendo como referencia las prácticas exitosas de otros países. Este trabajo compara el modelo educativo finlandés con el modelo educativo paraguayo en lo que se refiere a la estructura de todo el sistema educativo, tomando como marco la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 2011 (CINE) y el currículo nacional de educación básica del 1° al 9° grado. Luego de describir las similitudes y diferencias entre ambos países, y con el apoyo de expertos en educación, logramos identificar las posibilidades de aplicación de las diferencias significativas encontradas en la educación paraguaya. La metodología de la investigación es de tipo no experimental, de alcance descriptivo-comparativo, y de corte transversal. Los resultados indican que en la estructura de los sistemas las semejanzas son cuatro y las diferencias significativas seis. De igual forma, son ocho las similitudes y cinco las diferencias significativas entre los currículos de educación básica, 1° al 9° grado, de ambos países. En relación con la posibilidad de aplicación de las diferencias encontradas en el modelo educativo paraguayo, pocas de ellas son viables de aplicación inmediatamente, mientras que las demás requerirán de cambios en la política educativa, cambios culturales, mayor inversión en educación, cambio de enfoques pedagógicos, entre otros.

Palabras clave: comparativo de sistemas educativos, estructura del sistema educativo, currículo nacional de educación básica, rendimiento académico, modelo educativo.

* Universidad Autónoma de Asunción. Asunción. Paraguay.
E-mail: rodasolazar@gmail.com. <https://orcid.org/0009-0002-3652-6947>

Abstract

For many years, the comparison of educational systems has made interesting contributions in the educational field as a valid source of information for the preparation of proposals for improvements in local educational systems based on successful practices of educational models that stand out internationally. This paper compares the Finnish educational model with the Paraguayan educational model in relation to the structure of the entire educational system, taking as reference the International Standard Classification of Education 2011 (ISCED), and the national basic education curriculum from 1st to 9th grade. After describing the similarities and differences through comparative tables, education experts identified the possibilities of applying the significant differences found in the Finnish system to Paraguayan education. The research methodology is non-experimental, descriptive-comparative in scope, and cross-sectional. In relation to the structure of the educational systems, the results indicate that there are four similarities and six significant differences. Similarly, there are eight similarities and five significant differences between the basic education curricula, from 1st to 9th grade, of both countries. About the possibility of applying the differences discovered in the Finnish model to the Paraguayan educational model, few of them are feasible to apply immediately, the rest will require changes in educational policy, cultural changes, greater investment in education, change of pedagogical approaches, among others.

Keywords: comparison of educational systems, structure of the educational system, national basic education curriculum, academic performance, educational model.

Introducción

Hoy en día, existen numerosas organizaciones que miden la calidad de los sistemas educativos a través de la aplicación de exámenes con estándares de medición internacional. Uno de los más reconocidos es el aplicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que mide las capacidades de los estudiantes a través de su Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos llamado PISA.

Los informes de PISA más recientes sitúan consecutivamente a Finlandia entre los países de mejor desempeño en Europa. El éxito de Finlandia, según Sahlberg (2015) está relacionado con la estructura de su sistema educativo, su currículo y su formación docente. De acuerdo a Sahlberg (2015), Finlandia estableció políticas educativas transformadoras sobre esos tres elementos: la primera, que la estructura del sistema educativo genera el acceso a una educación para todos; la segunda, que la forma y el contenido del currículo se conciben como un medio para el desarrollo de la personalidad individual y holístico del niño; y la tercera, que la formación docente debía ser modernizada para que

responda a las necesidades derivadas de las otras políticas educativas. Con estos cambios, Finlandia se convirtió en uno de los modelos educativos más exitosos del mundo.

Al contrario del éxito logrado por los finlandeses, la educación en Paraguay se encontró por debajo del nivel de competencias mínimas en todas las áreas evaluadas en los exámenes de PISA para el Desarrollo (PISA-D) del 2018 (MEC, 2019). Esta profunda crisis de aprendizaje se hizo visible a través de estos resultados, los cuales indicaron que “El 68% de los estudiantes se encuentran por debajo del nivel básico de competencias en lectura; 92% de ellos no alcanzaron el nivel básico en matemática y 76% de ellos se encontraron en la misma situación en ciencias” (MEC, 2019, p.16).

Según los informes de PISA-D para Paraguay, la falencia en el logro de las competencias básicas, el porcentaje elevado de repitencia, la profunda inequidad de las instituciones educativas, la falta de inversión eficiente en educación, la cantidad de horas de clase dictadas al año, el uso no efectivo del tiempo en clase, el ausentismo y la impuntualidad de estudiantes y docentes, los problemas de disciplina en clase y la deficiente formación docente son algunas de las razones de la situación de la educación local (MEC, 2019).

En nuestro país, son limitados los antecedentes de análisis del modelo educativo paraguayo con modelos internacionales. El artículo científico más significativo que encontramos fue el presentado en la revista científica de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción, que analizó ambos modelos para determinar las lecciones a aprender del modelo educativo finlandés.

Los hallazgos más resaltantes de este artículo se centraron en las similitudes entre ambos países, como las normativas en lo relativo a la composición del sistema, obligatoriedad, gratuidad y financiación del sistema. Por otro lado, las conclusiones sugieren mejorar la distribución del tiempo en clase, mayor flexibilidad curricular y cambios en los planes de estudio, modificar el enfoque de enseñanza sobre la base de las características del grupo y trabajar la mirada sobre la evaluación, que hoy en día se ve como muy punitiva (Antúnez et al., 2021).

En el contexto internacional, no hemos encontrado estudios específicos que comparen el sistema educativo o el diseño curricular con el finlandés. Sin embargo, existe amplia literatura sobre investigaciones europeas comparadas en cuanto a la formación docente en Finlandia. Este es el caso de España, con numerosas investigaciones. Otros ejemplos de países que han comparado algún aspecto de su formación docente con la de Finlandia son Ucrania, Turquía, Brasil y Argentina, los cuales han desarrollado investigaciones que aportaron resultados interesantes en el área de la formación docente.

Uno de los trabajos más significativos de compartir es el de, por ejemplo, García (2009), quien se enfocó en comparar el contexto, los recursos, la escolarización, los procesos y

los resultados educativos de la educación en Finlandia y en la Comunidad de Madrid, a través de su trabajo Estudio Comparativo de la Educación: Finlandia y Comunidad de Madrid. Análisis y Recomendaciones, con datos recabados entre los años 2005 al 2007.

El investigador García (2009) concluyó con su estudio que los cambios no siempre deben implementarse por el hecho de que se hayan puesto de moda. En su investigación destacó como ejemplo las nuevas corrientes que sugieren el rol de docente como un facilitador, o tutor del estudiante, contrapuesto al modelo finlandés, que ha obtenido resultados excelentes manteniendo tanto el rol del docente como el del transmisor de conocimientos. En síntesis, el estudio de García (2009) realiza una conclusión sobre el cuidado que se debe tener ante los estudios internacionales que miden el rendimiento escolar en los sistemas educativos. Además, sugiere siempre tener en cuenta el contexto de cada sistema como un factor determinante, y que cada sistema puede desarrollar sus propios criterios de evaluación de la calidad del mismo.

Otro autor que analizó el sistema educativo finlandés fue García (2015), quien redactó su tesis doctoral sobre la Comprensividad y Diversidad en la educación secundaria de Suecia, Finlandia, Reino Unido, Alemania y España. Este trabajo tuvo como finalidad el estudio de los principales modelos de la escuela comprensiva y diversificada en Europa occidental, a los efectos de poder determinar el grado con el cual se cumplen los principios de igualdad y libertad. Sus objetivos tuvieron relación con el estudio de las características educativas organizativas, metodológicas o institucionales, el análisis del rendimiento escolar con base en los datos obtenidos de la investigación sobre los posibles factores involucrados en los procesos y la identificación de las tendencias actuales en educación secundaria sobre el tema de la equiparación de la libertad e igualdad, así como la manera en que están siendo impulsadas.

Las investigaciones de Operti et al., 2018 se centraron en los marcos curriculares u otros elementos del mismo, en una perspectiva comparada entre Brasil, Camboya, Finlandia, Kenia y Perú. Este estudio buscó una comprensión detallada de las tendencias regionales de marcos curriculares más contemporáneos. Los resultados indicaron que existe un marco curricular para cada país alineado con su propio desarrollo, proceso de reforma educativa, pero construido de acuerdo a sus necesidades, contextos y visión local, con presencia de temas y tendencias vinculados a la agenda internacional. Además, reveló la manera como el marco curricular de cada país encamina el proceso de enseñanza-aprendizaje y la evaluación de los estudiantes en distintos niveles de claridad y especificidad (Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2018).

Muy recientemente (Havu-Nuutinen et al., 2021), realizaron un estudio comparativo de los planes de estudio de Educación Inicial de Ciencias en Finlandia y Australia con el objetivo de descubrir los componentes constructivistas de dichos planes de estudio, así

como localizar las similitudes y diferencias en la justificación y los objetivos, los contenidos, los resultados del aprendizaje, las actividades de aprendizaje, el papel del docente y la evaluación. Los hallazgos mostraron que ambos países tienen varios componentes de currículos constructivistas, pero no siempre centrados en la educación científica.

Si bien es cierto que muy pocos países han desarrollado investigaciones que comparen su modelo educativo con el finlandés, existen varios que han basado sus reformas, mejoras o innovaciones inspiradas en modelos internacionales como el de Finlandia u otros. Son los casos de países como Chile, Perú, Colombia y Uruguay, que han realizado cambios en sus sistemas educativos basándose en modelos internacionales.

Chile, el primero de ellos, ha buscado mejorar su educación siguiendo los pasos de otros países hace mucho tiempo. Por ejemplo, ha mirado muy profundamente la calidad docente y el enfoque de igualdad de oportunidades que sostiene la educación finlandesa, y ha realizado modificaciones en su Ley de Carrera Docente (2016), creando así un sistema de evaluación y promoción para mejorar la calidad y formación continua de los docentes (Soto, 2016).

De la misma forma, ha creado la Ley de Inclusión Escolar (2015), que erradicó la selección de estudiantes que hacían las escuelas públicas, eliminó la posibilidad de lucrar en la educación subvencionada y avanzó significativamente hacia la gratuidad de la educación en todo el sistema educativo, como lo es en Finlandia y Noruega (Ministerio de Educación de Chile, 2015).

Por otro lado, también se ha inspirado en los Charter Schools de EE. UU. En este caso, ha replicado el modelo de subsidios de la educación en los Estados Unidos. Para ello, ha desarrollado la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) para aumentar el financiamiento de las escuelas con mayores necesidades, teniendo como referencia la matrícula de estudiantes en situación vulnerable. Finalmente, se ha basado en modelos de Alemania y Corea del Sur para innovar la educación técnica y formación profesional con la creación de varios centros de formación técnica administrados por el Estado, logrando la articulación entre la formación técnica y el mercado laboral (Valenzuela et al., 2013).

En el caso de Perú, este país ha atravesado por menos procesos de reformas de este tipo y ha tomado como referencia las experiencias de Canadá y Finlandia. Por ejemplo, el Proyecto Educativo Nacional (PEN) se enfocó en mejorar la calidad de la educación, enfatizando el incremento de la autonomía de las escuelas para que logren diseños curriculares que se adapten a su contexto institucional o local. También realizó reformas en la carrera docente para captar docentes destacados y estableció un sistema de evaluación docente según los méritos y la capacitación continua, que incluyen incentivos salariales y reconocimiento profesional replicados de Finlandia (Ministerio de Educación del Perú, 2021).

Asimismo, mirando el sistema educativo de Singapur, ha implementado programas con enfoques de desarrollo de competencias en matemáticas desde los primeros años de estudio (Profuturo Education, 2023). De la misma forma, ha creado institutos técnicos superiores con programas de articulación de la educación técnica con el mundo laboral favorables para el sector productivo, inspirados en los modelos de Alemania y Suiza (UNESCO, 2024). Finalmente, ha trabajado fuertemente en la reducción de la brecha de los obstáculos de acceso de las comunidades rurales, y muy especialmente las indígenas, replicando los enfoques de Nueva Zelanda y Canadá, países que enseñan lenguas indígenas y trabajan intencionalmente en la mayor integración de los estudiantes de las zonas rurales (El País, 2022).

Otro país que ha realizado muchas reformas basadas en modelos internacionales en las últimas décadas es Colombia. Sus modelos de comparación han sido Finlandia, Singapur y Corea del Sur. Una de sus principales atenciones ha sido la calidad de sus docentes. Para ello, ha trabajado en varios programas de mejora de la formación docente, buscando lograr el alto nivel de capacitación de los docentes de Finlandia, para de esta forma favorecer sus condiciones laborales. También replicó el enfoque de lectura a edades muy tempranas, como en Finlandia (Flores, 2019).

De Corea del Sur, Colombia ha trabajado la importancia del desarrollo de la educación técnica y el desarrollo de personal altamente capacitado para el mundo laboral. También ha implementado un programa denominado Todos a Aprender (2012), para mejorar la calidad educativa en las escuelas más vulnerables, basado en intervenciones que priorizan a las escuelas con rendimientos académicos bajos, modelos de Singapur y Chile. Otro ejemplo del mismo país ha sido la creación del Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET) para una mejor articulación entre la educación técnica, tecnológica y universitaria, pensada para aquellos que no desean una formación universitaria tradicional, modelo de sistema dual replicado de Alemania (Salazar y Ordóñez, 2019).

El caso de Uruguay también se ha sustentado en el modelo educativo finlandés para realizar cambios en su sistema. Este proceso fue gradual pero significativo, afrontando reformas en la formación docente, el desarrollo de competencias pedagógicas, la promoción de igualdad de oportunidades para todos sin importar su procedencia socioeconómica, el aumento de la autonomía de las escuelas y la revaloración de la educación por parte de la sociedad, todos inspirados en los principios del modelo finlandés. Si bien es cierto que los primeros resultados son esperanzadores en relación con los índices de desempeño académico, motivación y bienestar de los estudiantes, los desafíos más demandantes son las inversiones financieras necesarias para la mejora de las condiciones laborales de los docentes, la infraestructura escolar y los recursos educativos, reza la misma fuente (Educación Uruguay, 2024).

Como podemos ver, no se han hecho aún investigaciones que estudien la estructura del sistema educativo, o el currículum de la Educación Escolar Básica (EEB) de Finlandia. A raíz de eso, desarrollamos esta investigación, con la intención de colaborar con los primeros antecedentes en Paraguay al estudiar dichas variables. La generación de información relevante proveniente de comparaciones de modelos educativos internacionales es fundamental para impulsar cambios en las prácticas educativas locales.

Ante este escenario, se establece como modelo educativo de éxito el sistema finlandés y, buscando el desarrollo de una educación transformadora en Paraguay, se trazó la meta de determinar las similitudes y diferencias entre los dos países, estudiando dos de las claves de su éxito: la estructura de su sistema educativo y su currículum de educación básica. A partir de la identificación de las similitudes y diferencias entre ambos modelos educativos se analizarán las posibilidades de implementar las diferencias encontradas y los cambios necesarios para llevarlos a cabo. Estos como parte de los objetivos específicos de la presente investigación.

Metodología

Para la selección del método se basaron en la consideración de la forma cómo se realizaría la indagación sobre el problema, en donde lo más apropiado fueron la recolección y el análisis de los datos de forma inductiva sin manipulación ni estimulación de la realidad bajo estudio, y sin buscar generalizaciones de resultados de manera probabilística a otros casos (Hernández, 2014). El diseño metodológico escogido fue el no experimental de alcance descriptivo-comparativo, y de corte transversal, ya que la investigación se enfoca en datos en un tiempo o momento único para realizar el análisis en un momento dado (Hernández, 2014).

El criterio de selección del país modelo fue: (a) el posicionamiento consecutivo en los primeros lugares del país en las evaluaciones PISA del 2009, 2012, 2015 y 2018; (b) la disponibilidad de fuentes bibliográficas sobre la educación del país; y (c) la disponibilidad de estudios comparativos realizados internacionalmente sobre la base del modelo educativo del país seleccionado.

De esta forma, Finlandia quedó enmarcado como objeto de estudio por ser uno de los modelos de educación más exitosos del mundo en los exámenes de PISA, y la unidad de análisis la conformaron dos de sus prácticas exitosas: la estructura actual de su sistema educativo y su currículum de educación básica.

El muestreo seleccionado fue el no probabilístico, por conveniencia y de expertos. Se denomina no probabilístico porque no busca la generalización de los resultados obte-

nidos, y por conveniencia porque están “guiadas por uno o varios propósitos”, pues la elección de los elementos depende de razones relacionadas con las características de la investigación (Hernández, 2014).

Según el mismo autor, las muestras por conveniencia son formadas de acuerdo a los casos disponibles en términos de accesibilidad. En este sentido, la idea de conformar una muestra con estas características se sustentó en ese punto, ya que existen mayor literatura y estudios comparados sobre el modelo educativo finlandés. De la misma forma, la opinión de los expertos fue relevante para el logro de los objetivos finales, motivo por el cual incluimos este tipo de muestreo. Sin embargo, el perfil de los participantes para las entrevistas limitó la posibilidad de poder utilizar una muestra más dirigida. Como indica Sampieri: “En ciertos estudios es necesaria la opinión de expertos en un tema. Estas muestras son frecuentes en estudios cualitativos y exploratorios para generar hipótesis más precisas o la materia prima del diseño de cuestionarios” (Hernández Sampieri, 2014, p. 387).

Para las entrevistas se optó por una selección de muestra de dos expertos. Se consideró que las personas más idóneas, para opinar sobre la viabilidad de la aplicación de las prácticas finlandesas exitosas que difieren de las del sistema educativo paraguayo, debían ser profesionales que se hayan destacado nacionalmente en las áreas estudiadas, y/o hayan ocupado cargos oficiales en donde la toma de decisiones sobre políticas educativas formase parte de su trabajo.

Para cumplir con los objetivos, se decidió por un análisis documental de documentos institucionales de los ministerios de Educación y la legislación de cada país, como constituciones, decretos, resoluciones, y otros documentos de organismos internacionales, como la Unión Europea, la OCDE y la UNESCO, informes comparados de carácter global u otros materiales como los audiovisuales, además de artículos científicos para extraer las diferencias y analogías de la estructura de ambos sistemas educativos (Bray et al., 2010).

El otro instrumento de recolección de datos fue la guía de entrevista, validado por cinco doctores en Educación, teniendo como referencia las evidencias sobre el contenido, el criterio y el constructo (Hernández, 2014). En líneas generales, los comentarios de corrección propusieron mejoras en la gramática, semántica, mayor claridad en la redacción de algunas preguntas, formato de la guía, inclusión de algunas descripciones y sugerencias de cómo abordar algunos puntos específicos de la investigación.

Para el análisis de la estructura del sistema educativo Finlandia-Paraguay, según la CINE 2011, establecimos dos dimensiones. Por un lado, la educación obligatoria y, por el otro, la educación no obligatoria. De la primera dimensión se desprendieron indicadores de comparación, como el número total de niveles educativos y cuáles eran obligatorios, las

edades establecidas para cada nivel, la obligatoriedad o no de cada nivel de formación, el número de grados obligatorios, los rangos de edad en la educación obligatoria y el número de años de educación básica. La segunda dimensión se enfocó en indicadores, como las ofertas de formación opcionales en toda la estructura del sistema educativo, y las vías de acceso establecidas para los mismos: todos superpuestos en cuadros comparativos.

Igualmente, para el análisis del currículo de la Educación Básica (EB), 1.º al 9.º grado de Finlandia-Paraguay, se determinaron las dimensiones a estudiar, como las características, la estructura, los contenidos y la evaluación del currículo. Los indicadores fueron el carácter, el tipo y los niveles de concreción curricular. También se estudiaron el esquema de distribución de grados por ciclos, la cantidad de horas asignadas a las materias y la frecuencia de instrucción semanal, así como las áreas enseñadas en la educación básica, los tipos de competencias de la educación básica y la forma de organización de los planes de estudio. Finalmente, se revisaron los indicadores que tenían que ver con los periodos de evaluación, los criterios de promoción y la repitencia en la educación básica de cada país, también a través de cuadros comparativos.

De este primer análisis, se seleccionaron las diferencias significativas encontradas, sustentándose en la opinión de expertos para definir la posibilidad de ser llevado esto a cabo localmente, y sus barreras de implementación. En este caso, se desarrolló una guía de entrevista con seis preguntas sobre la estructura de los sistemas educativos y, por otro lado, cinco preguntas sobre los currículos básicos. Al ser aplicada, se realizó primero la lectura de la diferencia significativa y luego las preguntas a los expertos. En cada caso, antes de iniciar la entrevista, también se realizaron las lecturas del contexto CINE 2011, ya que la clasificación fue tomada como un marco referencial sobre la clasificación de los programas de estudio.

Los datos se obtuvieron de la revisión de fuentes bibliográficas impresas y digitales que explican las características del modelo educativo finlandés y el paraguayo, y la búsqueda exhaustiva de registros documentales existentes en lo que se refiere a legislaciones, decretos, resoluciones locales e internacionales sobre ambos modelos educativos. Esto incluye visitas a las páginas web oficiales de Finlandia y de Paraguay, en donde se encuentra información actualizada sobre los sistemas educativos y los currículos de educación actuales. También formaron parte de la revisión las páginas web de organismos internacionales latinos y europeos habituados a tener bibliografía actualizada sobre el tema, como la UE, la OCDE y la UNESCO.

A partir de las revisiones hechas, se procedió al análisis de todos los materiales iniciales y adicionales. Posteriormente, se transcribieron los datos con el procesador de textos, se determinaron las unidades de análisis y las agrupamos en dimensiones. Luego de la

organización en dimensiones, se elaboraron cuadros comparativos a los efectos de yuxtaponer los indicadores de comparación confrontando ambos modelos. En total, se elaboraron 16 cuadros comparativos, de los cuales ocho corresponden a la primera variable y ocho más a la segunda variable. Los datos fueron categorizados teniendo en cuenta los mismos indicadores de comparación de cada cuadro. A partir de la yuxtaposición hecha, procedimos a la descripción de las características de cada modelo educativo y luego a la descripción de las similitudes y las diferencias identificadas en cada caso.

En un segundo momento, las diferencias significativas resultantes del análisis documental se transformaron en las preguntas que formaron parte de la guía de entrevista para los participantes expertos. Para el procesamiento de estos datos utilizamos el procesador de texto para transcribir las opiniones de los expertos grabadas en formato digital. Las respuestas dadas por los expertos fueron organizadas de forma separada según la dimensión que representaba cada diferencia significativa presentada como pregunta contextualizada.

Resultados

Los sistemas educativos comparados han demostrado tener muchas cosas en común, independientemente de los contextos locales que los caracterizan. Si bien es cierto que la mayoría de las semejanzas son de orden estructural y de diseño, el enfoque y la forma de operativizar la propuesta educativa marcan diferencias.

Los resultados arrojaron cuatro semejanzas y seis diferencias significativas entre las estructuras de ambos sistemas educativos, y ocho similitudes y cinco diferencias entre los currículos de EB, 1.º al 9.º grado, de ambos países.

La primera semejanza sobre la estructura de ambos sistemas educativos es la posesión del mismo número de niveles de formación educativa, desde la CINE 0 hasta la CINE 8, y la carencia de por lo menos un ciclo de formación. Finlandia no dispone de educación terciaria no universitaria (CINE 5) y Paraguay no dispone de planes de educación postsecundarios no terciarios (CINE 4).

La segunda semejanza indica que ambos países poseen por lo menos un programa obligatorio en la educación de la primera infancia (CINE 020). En Finlandia es obligatorio el ingreso a la educación preprimaria, y en Paraguay el ingreso al preescolar. Ambos países han establecido las mismas edades para el programa opcional de 0 a 2 años (CINE 010).

La tercera y la cuarta semejanzas tienen relación con la duración total de la educación básica (CINE 1 y 2), con nueve años distribuidos del 1.º grado hasta el 9.º, así como el

establecimiento de programas de formación voluntaria desde la CINE 4 hasta la 8, con una edad mínima de 18 años para acceder a la educación universitaria.

Sobre las diferencias significativas, en primer lugar, la estructura del sistema educativo de la primera infancia en Finlandia propone programas de estudio muy distintos (CINE 010 y 020). Sus niveles educativos se organizan con un solo programa de ingreso voluntario para varias edades, y uno de ingreso obligatorio que focaliza una edad en particular. El Paraguay, sin embargo, distribuye la atención a la primera infancia en tres programas de acceso voluntario y uno obligatorio.

En segundo lugar, se posiciona la diferencia sobre los cortes y las edades para el inicio de la educación obligatoria en Finlandia. El requisito para el inicio de la educación obligatoria es el mes de octubre del año que hayan cumplido 6 años de edad. En Paraguay, el corte de edad para el inicio es cumplir 5 años de edad hasta el 31 de marzo.

En tercer lugar, mencionamos el año adicional de estudio en la educación básica de Finlandia, siendo un tiempo opcional de preparación para los estudios postobligatorios y para la educación media como una estrategia de transición y preparación a estos niveles. La estructura del sistema educativo paraguayo no contempla nada similar.

En cuarto lugar, están los tipos de formación que ofrece Finlandia en secundaria (CINE 3), denominados programas de educación secundaria superior y educación vocacional. Esta oferta vocacional está totalmente articulada con el siguiente nivel (CINE 4), que ofrece oportunidades de calificación profesional. Nuestras propuestas en el nivel medio son totalmente distintas a las que desarrolla el país finlandés. En Paraguay disponemos de dos tipos de bachillerato, el científico y el técnico, y no desarrollamos programas de formación postsecundaria no terciaria (CINE 4), como lo hacen ellos.

En quinto lugar se ubica la oferta de carreras vocacionales de CINE 4 que forman parte del grupo de calificaciones profesionales. Estos inician en la educación secundaria e incrementan el nivel de desarrollo de habilidades hasta llegar a calificaciones profesionales adicionales o especializadas en CINE 3. La misma abarca también a adultos que hayan cesado con sus estudios postobligatorios y se les brinda la posibilidad de retomar sus estudios con un examen práctico para demostrar sus aptitudes adquiridas previamente, para así obtener una certificación profesional. En nuestro país aún no disponemos de este tipo de articulación en ofertas académicas oficiales, pero en años recientes se ha iniciado un proceso, con fondos de la UE, que busca la mejora de la Formación Técnica Profesional y Dual en Paraguay.

Para finalizar la descripción de las diferencias en la estructura de ambos sistemas educativos, mencionamos la discrepancia en las oportunidades de acceso y la articulación

entre todos los niveles de educación. Finlandia establece posibilidades de movilidad horizontal entre los programas y oportunidades para adultos que hayan cesado en sus estudios en algún momento de su vida. De esta forma, todos tienen la oportunidad de llegar al más alto nivel de formación, independientemente del camino que hayan escogido en su trayectoria educativa.

Sin embargo, en Paraguay el acceso para llegar a los más altos niveles de formación se realiza por una sola vía, existiendo muy poca articulación y movilidad entre programas del mismo nivel. Por ejemplo, se accede a las carreras de educación terciaria no universitaria (CINE 5) y las carreras de grado (CINE 6) con la posesión del título de bachiller, a la formación de posgrado (CINE 7 y 8), únicamente con la posesión del título de grado obtenido de las universidades y carreras habilitadas por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES).

La primera semejanza entre los currículos de educación básica, 1.º al 9.º grado, son los lineamientos generales establecidos a nivel nacional. Por ejemplo, tanto el Gobierno como los ministerios de Educación son los que determinan las pautas educativas generales que orientan los currículos nacionales, lo cual es muy común en todos los países. De la misma forma se asemejan en el hecho de que permiten niveles de concreción curricular local y/o departamental.

La segunda semejanza es el desarrollo de un currículo por competencias. El Paraguay las denomina competencias básicas y no básicas, y tienen distintos niveles de alcance progresivos, mientras que Finlandia las llama competencias de base amplia. En la misma línea del análisis, la tercera coincidencia es la inclusión al currículum de competencias transversales, pero en cantidades distintas, y en áreas del conocimiento distintas. Finlandia ha decidido enfocarse en las competencias de aprender a aprender, como la base para el desarrollo de otras competencias a lo largo de la vida en torno a ocho ejes: cultura, salud, seguridad, finanzas, multialfabetización, tecnologías, mundo laboral y educación cívica. El Paraguay desarrolla tres competencias enmarcadas en la educación democrática, familiar y ambiental.

La cuarta similitud es la organización de los contenidos. Organizan sus competencias en torno a áreas de aprendizaje dentro de sus planes de estudio. Por ejemplo, Finlandia organiza sus contenidos alrededor de módulos de aprendizajes multidisciplinares con temas a desarrollar en tiempos más flexibles. En Paraguay, las competencias están agrupadas en los componentes fundamental, académico y local. Estas competencias ya están seleccionadas, tienen expectativas de logros y deben ser logradas por área cada año.

El quinto y el sexto rasgos son la evaluación y los criterios de promoción. Ambos califican numéricamente a los alumnos, con la pequeña diferencia de que Paraguay establece la calificación numérica obligatoriamente en toda la EB. Sin embargo, Finlandia establece la

valoración numérica o descriptiva para todos menos para el 1.º y el 2.º grados, que se concentra únicamente en informes descriptivos. Ambos trabajan la evaluación procesual, pero con momentos específicos para valoraciones formales. En dichos sistemas educativos, el criterio de promoción es el logro de los objetivos de todas las áreas del plan de estudios de la educación básica. Ambos países practican la repitencia, pero Finlandia lo maneja como una medida excepcional y en Paraguay se da de forma más automática.

Por último, la séptima y la octava semejanzas se sustentan en la cantidad de días asignados para la enseñanza, y los minutos asignados para la instrucción diaria, con 38 semanas de clases al año para Finlandia, y 37.2 semanas de instrucción al año en promedio. De forma similar, la duración de la instrucción se diferencia solo por 5 minutos entre un país y otro, ya que Finlandia desarrolla 45 minutos de clase para cada hora de instrucción y Paraguay desarrolla 40 minutos de instrucción para cada hora de enseñanza.

Al avanzar hacia las cinco diferencias de los currículos, nos topamos con que las encontradas se focalizan en cuestiones estructurales y de diseño. La primera es el nivel de descentralización del currículo de la educación básica en Finlandia (CINE 1 y 2). El currículo básico finlandés posee un currículo con directrices establecidas a nivel nacional pero descentralizado a nivel local. Por ejemplo, las municipalidades locales son los principales organizadores de la educación local, para lo cual tienen autonomía en la distribución de los recursos, la elaboración de los currículos locales, la selección del personal docente y la toma de decisiones sobre aspectos como los valores, principios, objetivos generales de la educación y enseñanza local, los idiomas, carga horaria, entre otros.

Sin embargo, en Paraguay el currículo actual no ha avanzado mucho hacia la descentralización plena del currículo. El currículo semiabierto de la EEB brinda niveles de autonomía a los docentes y autoridades locales, dándoles la oportunidad de tomar decisiones a nivel departamental, institucional y áulico. Por más de que las documentaciones oficiales propongan un trabajo en equipo para realizar las adecuaciones curriculares con el involucramiento de todos los actores, esto no se ejecuta siempre como se establece. Los lineamientos en la EEB no contemplan la elaboración de currículos locales, ni brindan potestad a las autoridades de cada ciudad para la toma de decisiones o la planificación de la propuesta educativa local, como lo hace Finlandia.

La segunda diferencia radica en una mayor personalización del currículo básico finlandés. Los proveedores de educación local elaboran sus propios currículos con decisiones en lo que se refiere a distintos aspectos educativos, y de esa propuesta se desprende obligatoriamente el desarrollo de planes de estudio individuales a base de los intereses y necesidades del estudiante, lo cual hace que la enseñanza sea más personalizada. El currículo de la EEB en Paraguay no llega a una concreción curricular tan individualizada como la de Finlandia.

La tercera discrepancia es el mayor énfasis en la enseñanza de Educación Física, Artes e Idiomas, así como el desarrollo de materias opcionales como parte de su educación básica universal en Finlandia. Por ejemplo, Educación Física y Artes superan dos veces la carga horaria de Paraguay, del 1.º al 9.º grado, y se fomenta el aprendizaje de idiomas extranjeros con la inclusión del área como una materia obligatoria, con la opción de estudiar un idioma extranjero adicional, del 1.º al 6.º grado.

El currículo de la EEB en Paraguay no contempla el desarrollo de materias opcionales o lenguas extranjeras, de la misma forma y cuantía, como lo hace Finlandia a través de su plan de estudios. Actualmente, han planteado incluir más horas de estas áreas al plan de estudios en las escuelas con jornada extendida, pero no tienen carácter obligatorio ni cobertura nacional, sino lo realizan según la disponibilidad de fondos y según la voluntad de las instituciones educativas.

Finalmente, en la cuarta y la quinta diferencias se encontró que Finlandia realiza evaluaciones al final del primer, segundo y tercer ciclo para obtener información sobre el logro de objetivos de aprendizajes del currículo de la educación básica. En las dos primeras instancias, se revisan todos los informes del alumno hasta el grado en cuestión, evaluándose sus habilidades, competencias acordes a su grado y las expectativas de logros del ciclo en cuestión. La última instancia se realiza al finalizar el 9º grado y determina el nivel de logros de los alumnos en toda la escolar básica, enmarcados en criterios de evaluación comparables a nivel nacional. Las evaluaciones se realizan en todas las áreas del currículo local.

En Paraguay no se contemplan este tipo de evaluaciones, pero sí se realizan mediciones estandarizadas de los aprendizajes a través de los niveles de pruebas del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) cada tres años. Los exámenes del SNEPE, administrados por el MEC, miden los conocimientos de los estudiantes al final de los ciclos de EEB en las áreas de Comunicación castellana, Guaraní y Matemática. Más recientemente, el Programa *Jaikuaave* del MEC ha iniciado un proceso alternativo al SNEPE con una evaluación formativa anual para estudiantes de la educación básica y secundaria, con el objetivo de monitorear el progreso de los estudiantes en lectura, escritura y oralidad en castellano y en guaraní (MEC, 2024).

Por último, encontramos que la repitencia es una medida excepcional en Finlandia, basada en criterios pedagógicos y psicosociales. Esta decisión se toma con los docentes y profesionales que han estado involucrados en el proceso de aprendizaje del estudiante. Sin embargo, si se considera que podrá avanzar en sus aprendizajes y aun habiendo reprobado materias, es promovido al grado siguiente. Los alumnos bajo la modalidad de educación especial tienen otra tratativa sobre la retención en los grados.

En Paraguay, la repetición es automática a partir del 2.º ciclo de la EEB, según la Resolución Ministerial N.º 1525 (2014). Es decir, la normativa se ejecuta automáticamente en el segundo y tercer ciclo de la educación básica. En el primer ciclo existe la promoción asistida que establece la promoción automática en el primer, segundo y tercer grado, pero con base en criterios y exigencias a ser cumplidos en el grado siguiente.

Conclusiones

En cualquier intento de traslado de prácticas educativas exitosas de un sistema educativo a otro, el contexto local es determinante; según las características del sistema educativo paraguayo y las normas vigentes expresadas a lo largo de las comparaciones, no todas las prácticas finlandesas pueden ser aplicadas con éxito en Paraguay. Por un lado, se reconoce que todas tendrían un impacto muy favorable, pero para implementarlas todavía existen muchas limitaciones.

Por ejemplo, sobre las diferencias encontradas de cómo se organiza la educación de la primera infancia en Finlandia, y la edad de ingreso a la educación básica, tenemos que reconocer que este país brinda mucha calidad de atención temprana con programas sociales de todo tipo a los niños de 0 a 6 años y a sus familias. Esto les brinda la posibilidad de retener a sus niños en el entorno familiar hasta los siete años, ya que están siendo contenidos y atendidos en todas sus necesidades fuera de la escuela.

Lastimosamente, las condiciones sociales locales nos hacen mirar hacia otros tipos de objetivos en el nivel inicial, ya que modificar la estructura de la primera infancia o la edad de ingreso a la educación básica no es prioritario hasta incluso innecesario, debido a la situación actual de los niños en ese rango de edad. Sería muy contradictorio e incluso perjudicial realizar cambios y retrasar el ingreso a la escuela cuando aún contamos con problemas de cobertura de la educación inicial, muy especialmente en la escuela pública y en la zona rural. Según la Organización de Estados Iberoamericanos OEI (2019) y UNICEF (2016), la tasa de cobertura en el pre-jardín es del 8%, en el jardín de infantes es del 38% y en el preescolar del 73%.

Y a esta falta de cobertura se suman las falencias en la atención social de los niños en ese rango de edad, la baja calidad de la educación en torno a este ciclo y la falta de evaluación aún del impacto que tendría si estos programas son implementados con mayor calidad y mejores recursos. Es decir, modificar la edad de ingreso a la educación obligatoria sin atender el entorno inmediato del niño, u otras atenciones sociales que requieren antes de su primera escolarización, sería inservible.

Para generar un impacto positivo, previamente deberíamos de atender mejor todo lo que pasa fuera del ámbito escolar para garantizar sus derechos fuera de la escuela, como

el cuidado, la salud, nutrición, seguridad y protección, o incluso programas sociales de atención a las familias en situaciones de vulnerabilidad. En otras palabras, la situación actual nos presiona para escolarizar a los niños a una edad muy temprana, atendiendo a las condiciones sociales en las cuales se encuentran a esa edad. Según el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA, 2024), más de 1.100 niños viven en las calles de Asunción y sus alrededores, detectándose el año pasado más de 4.000 casos de abuso infantil, que se da mayoritariamente en el ámbito familiar (Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia [CDIA], 2023).

Ahora bien, creemos que sí se pueden hacer ajustes inmediatos en la forma de realizar el corte para el ingreso a la educación inicial obligatoria. Recordemos que los niños deben tener cinco años cumplidos hasta el 31 de marzo (Resolución Ministerial N.º 745/2013) del año en que comienzan las clases para ser matriculados, quedando fuera aquellos que cumplen años después de la fecha mencionada (MEC, 2013).

El criterio puede ser modificado estableciendo que el niño sea matriculado el año en el que cumple cinco años de edad, sin importar la fecha, como lo realiza Finlandia. De esta forma se garantiza que todos los niños de la edad establecida tengan la oportunidad de acceder a la educación básica en la edad estipulada. De la forma como lo tenemos establecido, hoy día, no lo garantiza. Hacer una modificación como esta implicaría solamente un cambio administrativo.

Siguiendo con las conclusiones, si el Paraguay avanza hacia la implementación de un año de estudio voluntario preparatorio para la educación secundaria o universitaria que tiene Finlandia, sería una medida más paliativa o de nivelación que de articulación con los niveles postobligatorios. Con eso se intentará cubrir los vacíos de la baja calidad de los aprendizajes logrados actualmente en la EEB o el nivel medio. En la última edición de PISA 2022, los estudiantes de 15 años se desempeñaron por debajo de la media en comparación con los países de la OCDE en Matemáticas, Lectura y Ciencias (OCDE, 2022). El cambio que se realice no cumpliría con el mismo objetivo orientativo de Finlandia.

Sobre otro punto, diversificar el nivel de formación CINE 3 (educación media) e incluir CINE 4 (educación postsecundaria no terciaria) tendrían un impacto muy importante a nivel local, pero tampoco sería posible sin una reforma completa de la educación media técnica actual, que hoy en día cuenta con dos bachilleratos totalmente desarticulados con la formación laboral y la formación técnica superior que le sigue. Este cambio tampoco sería viable sin realizar transformaciones profundas.

Desde la Reforma Educativa de 1994, los programas se han renovado en el 2002, 2003, 2004 y últimamente en el 2012, cuando se actualizaron cuestiones más pedagógicas y metodológicas. Después de actualizar la oferta de hoy, deberíamos avanzar hacia fortalecer el

catálogo de profesiones ya existente para organizar mejor la formación vocacional técnica superior con articulaciones basándose en niveles de desempeño, perfiles de salida y la formación continua entre sí, como parte integral de las ofertas educativas dentro del sistema educativo paraguayo, que permitan a los ciudadanos avanzar con sus estudios futuros, independientemente de cómo hayan adquirido sus competencias.

Existen avances en este tema, ya que el Catálogo Nacional de Perfiles Profesionales en Paraguay inició un proceso en el año 2021, y en 2023 se aprobaron nuevos perfiles profesionales. Actualmente se está realizando un trabajo intersectorial entre el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) y el MEC (2023) para desarrollar e implementar módulos formativos como parte del plan de estudios de los bachilleratos técnicos en la educación media (OEI, 2023).

Si el modelo se aplicase con éxito a futuro, aparte de diversificar la oferta educativa de CINE 3 y CINE 4, se brindará una especial atención a los adultos que hayan abandonado sus estudios postobligatorios para que tengan la posibilidad de proseguir con sus estudios demostrando las competencias empíricas ya adquiridas, entendiendo esto, primero, como una oportunidad y, segundo, como una forma de garantizar el derecho a la formación continua de los adultos.

Sumando a las conclusiones, las vías de acceso sin destinos finales, la posibilidad de movilidad de un programa a otro y la articulación que existe entre los programas académicos de los diferentes niveles CINE, en el sistema educativo finlandés, son reformas factibles de realizar, pero implican la reducción o eliminación de las barreras administrativas que hoy en día se interponen ante el deseo de cualquier ciudadano de crecer en sus estudios.

El mayor impedimento es la estructura actual que no brinda oportunidades de educación para toda la vida a los ciudadanos, debido a los requisitos para acceder a los estudios de grado y posgrado, cuyo único acceso es la titulación oficial de los niveles de educación previos. Muchos adultos que han abandonado la escuela por circunstancias de la vida no tienen la posibilidad de continuar con su formación, o muchos adultos con habilidades prácticas no tienen la oportunidad de acreditar sus conocimientos por falta de mecanismos para ello y porque la estructura misma del sistema educativo no lo permite, ya que cierra el paso por su verticalidad y rigidez.

Recordemos que, en Paraguay, más de 500.000 estudiantes han abandonado la escuela en los últimos años (RDN, 2024). Además, el 35,1% de los adultos que abandonan sus estudios lo hacen por la necesidad de trabajar, la falta de recursos económicos en el hogar, la falta de programas acordes a su realidad laboral y por la falta de acceso a la educación técnica y profesional (ABC Color, 2021).

Entonces, para lograr la reforma de la estructura de nuestro sistema educativo que brinde la posibilidad de construir trayectorias educativas que favorezcan a las poblaciones con mayores desventajas, debemos de hacer un cambio de visión y pasar de una mirada mercadocéntrica a una que ponga al ciudadano y sus talentos como centro de la propuesta. Y esto implica evolucionar y ver la educación como vías de desarrollo o de escape, que no solamente mire al mercado laboral como algo que debe de ser atendido, sino que también tenga en cuenta los sueños y las aspiraciones de los ciudadanos de este país.

Para que esto pueda cambiar, debemos cambiar nuestra mentalidad y dar mayor flexibilidad a las políticas educativas y al sistema educativo, entendiendo que es el requisito fundamental para poner a la persona como el centro de estos procesos. Esto también requiere de preparación en etapas de formación previa, en donde debemos trabajar un proceso que encamine al ciudadano a descubrir sus talentos y aspiraciones, espacio con el cual hoy en día no contamos, y si lo tenemos, no ha generado aún suficiente impacto como para que no sintamos la necesidad de mencionarlo como un aspecto a mejorar. Si no atendemos eso, no podremos ampliar la gama de ofertas con carreras que tengan en cuenta las aspiraciones de nuestros ciudadanos si como sistema educativo no nos ocupamos de gestar espacios de orientación vocacional, fuertemente trabajados. A la fecha seguimos contando con programas desactualizados acordes a las demandas del mercado laboral, con falencias de infraestructura.

Antes de concluir sobre la viabilidad y los cambios necesarios para la implementación de las diferencias encontradas en los currículos de educación básica, rescatamos la opinión de la experta consultada que analizaba el proceso de descentralización del currículo de la EEB en Paraguay, mencionando como barrera principal para lograr la descentralización del mismo el conflicto que genera en los docentes la toma de decisiones, puesto que esta está directamente relacionada a la rendición de cuentas. Como lo indicaba la experta, la dificultad que enfrentamos para la toma de decisiones tiene sus bases en los procesos de dictadura a los cuales fuimos expuestos en el pasado. El autor del libro *The Stroessner era: Authoritarian rule in Paraguay*, Carlos Miranda, describe la forma en la que el régimen autoritario de la época pasada y la concentración del poder en el dictador generaron la pasividad de los paraguayos en la toma de decisiones (Miranda, 1990).

Entonces, sí es viable seguir avanzado hacia los procesos de descentralización del currículum de la EEB, pero para ello debemos trabajar fuertemente la capacitación de los docentes en la toma de decisiones a través de procesos críticos de análisis, reflexión y el planteo de soluciones, haciéndolos crecer profesionalmente para que se sientan seguros y responsables por las decisiones tomadas. Y adhiriéndonos al análisis de la experta, posteriormente necesitamos cambiar el enfoque de trabajo de las supervisiones para que las instituciones educativas dejen de sentir temor hacia los supervisores educativos, quienes deberían de tener el rol de acompañar y no de controlar, como lo hacen

actualmente. Es un cambio posible de implementar, pero necesitamos mayor formación de nuestros docentes, un cambio en nuestras prácticas culturales, mayor inversión en educación y mayores recursos humanos capacitados, a fin de llevar a cabo los procesos necesarios para la descentralización del currículo.

Las intervenciones más significativas hechas en el sistema educativo hasta la fecha fueron realizadas con fondos externos, como las de “Impulsando la Educación”, proyecto desarrollado por la OEI en Paraguay, con el apoyo de la Unión Europea, que tiene como objetivo mejorar los resultados de aprendizaje de niños y niñas a través del fortalecimiento de las herramientas pedagógicas y la promoción de la calidad en la formación docente, asegurando así un entorno educativo más efectivo y accesible.

Sobre la posibilidad de llevar el currículo a un nivel de personalización como el de Finlandia, con planes de estudio individualizados para cada alumno, es posible realizarlo, pero con ajustes conceptuales necesarios en la mirada de los docentes de dejar de poner el contenido como el centro de la enseñanza, sino enfocarse en el logro de las metas de aprendizaje, de acuerdo al interés y las capacidades de cada alumno. Avanzar hacia este tipo de modelo curricular también implica realizar modificaciones curriculares, como la reducción de las expectativas de aprendizaje a algo más real y alcanzable por año. Todo esto requeriría de mucho tiempo, ya que son cambios culturales y de enfoques pedagógicos. En el Paraguay se han iniciado procesos de mejora como parte de la nueva formación docente dentro del Plan Nacional de Educación 2024, que busca mejorar la calidad educativa y la formación de los docentes.

Con relación a trabajar más fuertemente las materias de Educación Física y Artes, e incluir materias opcionales o lenguas extranjeras, como parte del plan de estudios de la educación básica, concluimos que, con una sólida sostenibilidad de recursos financieros y humanos en Paraguay, podríamos llegar a enriquecer el plan de estudios de la EEB en las áreas mencionadas. De hecho, ya se han iniciado procesos sobre este tema, pero a una escala menor, con la inclusión de inglés en la educación inicial en algunas escuelas, según la disponibilidad de la institución desde el 2022 y las jornadas extendidas para fomentar las habilidades artísticas y deportivas desde el 2018 (La Nación, 2022).

La realización de las valoraciones al final de cada ciclo tiene procesos iniciados. Pero para lograr el impacto que tiene en Finlandia, como sociedad queremos estar de acuerdo en la idea de que cada niño aprende a un ritmo distinto de los tiempos y de los cortes administrativos de la escuela, ya que aquí buscamos que el niño demuestre indefectiblemente todo lo que ha aprendido en un año académico. En el primer ciclo de la EEB en Paraguay, se practica la promoción asistida porque se entiende que cada niño avanza de acuerdo a su ritmo y capacidades, pero todavía se realiza sin la presencia de las valoraciones anuales al final de cada ciclo. Requiere de un cambio de perspectiva y de enfoque pedagógico.

La posibilidad de aplicar la repitencia excepcional en Paraguay está muy vinculada al proceso iniciado con la promoción asistida, pero nos encontramos aún con barreras culturales, ya que está muy arraigado el concepto de que si el niño no aprende debe repetir el grado, por más de que tengamos muchas evidencias y estudios científicos de lo poco favorable que es para el niño la repitencia, desde lo emocional y cognitivo. En líneas generales, precisamos de un cambio cultural en lo que se refiere al tema por la resistencia social y la falta de comprensión de que la repitencia no es la solución en estos casos.

Discusión final

Esta investigación plantea solamente un primer acercamiento para conocer mejor la cercanía o lejanía con un modelo educativo exitoso internacional. Entonces, necesariamente precisa de mayor profundidad en el análisis situacional y en la experimentación in situ del modelo educativo estudiado. Por lo tanto, sobre la lista de diferencias encontradas con Finlandia, resulta conveniente establecer una agenda de prioridades y avanzar en la investigación-acción con la ayuda de expertos paraguayos que visiten y estudien de forma presencial aquellas prácticas educativas significativas, y analicen más en profundidad cómo adaptarlas al contexto local y realizar propuestas de mejora a ser aplicadas.

En líneas generales, ha llegado el momento de reflexionar sobre una reforma de la estructura educativa del sistema educativo paraguayo y de las propuestas curriculares de todos los niveles. Principalmente, en una estructura y un currículo más alumnos céntrico, ya que hoy en día la estructura educativa y currículo muy tradicional refuerzan la idea de la homogeneidad de las aspiraciones y formación de las personas.

La estructura en el sistema educativo pone muchas barreras para la educación permanente y desatiende las necesidades de los sectores sociales más vulnerables, los que a través de la educación deberían ver una vía de escape a su situación, sea cual sea la misma. Hoy en día, de la forma que aquel no les brinda estas oportunidades, los castiga con barreras administrativas por no haber tenido las mismas oportunidades de culminar su educación básica.

El currículo de la EEB debe avanzar hacia un currículo abierto que sea mucho más respetuoso con los intereses y las aspiraciones de los alumnos, dejando de lado la estandarización de la propuesta educativa y dando más autonomía al docente para tomar decisiones. Es decir, avanzar hacia un tipo de currículo descentralizado, personalizado, menos estandarizado, bien pensado en relación con la inclusión de áreas académicas más vinculantes para los alumnos.

Referencias

- ABC Color (2021). El 52% de los alumnos abandona sus estudios por falta de dinero y el 55% de los jóvenes solo trabaja. *ABC Color*. <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/11/12/el-52-de-los-alumnos-abandona-sus-estudios-por-falta-de-dinero-y-el-55-de-los-jovenes-solo-trabaja/>
- Antúñez, L. M. T., Pacher, J. R. y Morales, R. L. C. (2021). El modelo educativo finlandés: lecciones para el sistema educativo paraguayo al 2018. *Revista Científica de la Universidad Nacional de Asunción*, 2(3), 74-85. <https://revistascientificas.una.py/index.php/reco/article/view/1913>
- Bray, M., Adamson, B. y Masan, M. (2010). *Educación comparada: enfoques y métodos*. https://drive.google.com/file/d/1C4TfrNknS4simK9in6N5-IgL_wh-eDB/view
- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia [CDIA]. (2023). Cifras sobre pobreza, abusos y vulnerabilidad infantil en Paraguay. *Última Hora*. <https://www.ultimahora.com/cifras-que-duelen-pobreza-abusos-y-depresion-afectan-a-ninos-del-pais>
- El País (2022). Perú defiende la educación intercultural bilingüe. *El País*. <https://elpais.com/america-futura/2022-12-10/peru-defiende-la-educacion-intercultural-bilingue.html>
- Educación Uruguay (2024). Descubre cómo el mágico modelo educativo finlandés está revolucionando la enseñanza en Uruguay. <https://educacionuruguay.net/politicas-educativas/como-modelo-educativo-finlandes-inspirando-cambios-uruguay/>
- Flórez López, J. R. (2019). La política pública de educación en Colombia y Finlandia: elementos para la construcción de una educación pública en época de reformas educativas globales. *Papel Político*, 24(1), 1-25. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo24-1.lppe>
- García, J. (2009). *Estudio comparativo de la educación: Finlandia y Comunidad de Madrid. Análisis y Recomendaciones*. <https://linkcorrespondiente.com>
- García Pedraza, R. (2015). *Comprensividad y Diversidad en la Educación Secundaria de Suecia, Finlandia, Reino Unido, Alemania y España*. https://redined.mecd.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/156824/GARCIA_PEDRAZA_Ruben_Tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Havu-Nuutinen, S., Kewalramani, N., Veresov, N., Pöntinen, S. y Kontkanen, S. (2021). *A comparative study of early childhood science curricula in Finland and Australia: Discovering the constructivist components*. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11165-020-09980-4.pdf>
- Hernández Sampieri, R. F. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- La Nación (2022). Inician jornada escolar extendida. *La Nación*. https://www.lanacion.com.py/pais_edicion_impresa/2022/02/14/inician-jornada-escolar-extendida/
- Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (n.d.). *Clasificaciones nacionales: CINE 2011*. <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/clasificaciones/cine2011.html>
- Ministerio de Educación y Ciencias [MEC]. (2014). Resolución N.º 1525/14. https://mec.gov.py/talento/archivo/materiales-concurso-sup-2014/const-leyes-decres/res_1525.pdf
- Ministerio de Educación y Ciencias [MEC]. (2019). *Educación en Paraguay - Hallazgos de la experiencia en PISA para el Desarrollo*. https://mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/15359?1558613588
- Ministerio de Educación del Perú (2021). *Proyecto Educativo Nacional al 2036: El reto de la ciudadanía plena*. <https://www.minedu.gob.pe/DeInteres/xtras/PEN-2021.pdf>
- Ministerio de Educación y Ciencias [MEC]. (2023). *Catálogo Nacional de Perfiles Profesionales*. <https://www.sinafocal.gov.py/index.php/Cat%C3%A1logo-Nacional-de-Perfiles-Profesionales-CNPP/que-es>
- Ministerio de Educación de Chile (2015, septiembre 28). Gratuidad, fin al lucro y a la selección. Gobierno de Chile. <https://atacama.mineduc.cl/2015/09/28/gratuidad-fin-al-lucro-y-a-la-seleccion/>
- Miranda, C. (1990). *The Stroessner era: Authoritarian rule in Paraguay*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- OCDE. (2022). *PISA 2022 results (Volume I): What students know and can do*. https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-i_53f23881-en.html

- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). (2023). *MEC, OEI y UE capacitan en actualización curricular de bachilleres técnicos en el marco del proyecto “Impulsando la Educación”*. <https://oei.int/oficinas/paraguay/noticias/mec-oei-y-ue-capacitan-en-actualizacion-curricular-de-bachilleres-tecnicos-en-el-marco-del-proyecto-impulsando-la-educacion/>
- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). (2019). *Informe sobre la cobertura educativa en América Latina y el Caribe*. <https://www.oei.org>
- Profuturo Education (2023). *MiMate: Matemáticas realistas para todos en Perú*. Observatorio Profuturo. <https://profuturo.education/observatorio/experiencias-inspiradoras/mi-mate-matematicas-realistas-para-todos-en-peru/>
- RDN (2024, febrero 23). *Deserción escolar y falta de infraestructura: Duros desafíos para la educación en Paraguay*. <https://www.rdn.com.py/2024/02/23/desercion-escolar-y-falta-de-infraestructura-duros-desafios-para-la-educacion-en-paraguay/>
- Salazar Trujillo, B. y Ordóñez Burbano, L. A. (2020). Reformando la educación: lecciones de Estados Unidos, Finlandia, Corea del Sur, Brasil y Chile. *Revista SOEC*, 30, 1-15. <http://www.scielo.org.co/pdf/soec/n30/n30a08.pdf>
- Sahlberg, P. (2015). *Finnish lessons 2.0: What can the world learn from educational change in Finland?* Teachers College Press.
- Soto, M. (2016). La reforma educacional en Chile: un análisis de las políticas públicas hacia la inclusión y la equidad. *Revista de Educación*, 40(5), 137-155. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-07052016000500015
- UNESCO. (2018). *Comparative analysis of the national curriculum frameworks of five countries: Brazil, Cambodia, Finland, Kenya and Peru*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000263831>
- UNESCO. (2024). *Fortaleciendo la Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP) en Perú: análisis y propuestas*. <https://www.unesco.org/es/articles/fortaleciendo-la-educacion-y-formacion-tecnica-y-profesional-eftp-en-peru-analisis-y-propuestas>
- Unicef (2016). *Informe sobre educación temprana en América Latina y el Caribe*. <https://www.unicef.org>

Valenzuela, J., Villarroel, C., y Villalobos, C. (2013). *Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP): algunos resultados preliminares de su implementación*. UNESCO. https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit_investigacion_pdf/1934.pdf.

■ Diseños experimentales y su contribución a la medición de impacto de programas sociales y educativos: Análisis del estudio experimental del programa “Atención educativa oportuna para el desarrollo integral de niños y niñas de 3 años”¹

Fecha de recepción: 16/04/2024 Fecha de aceptación: 11/09/2024

Claudia Pacheco*

Rodolfo Elías**

Hugo Speratti***

Oscar Gaona****

Juan José Díaz*****

Blanca Aquino*****

¹ El presente artículo se basa en el estudio Medición del impacto del proyecto “Atención educativa oportuna para el desarrollo integral a niños y niñas de 3 años”. La investigación fue realizada por la Universidad Iberoamericana del Paraguay (UNIBE) e Investigación para el Desarrollo (ID) en el marco del Programa PROCIENCIA (CONACYT). <https://datos.conacyt.gov.py/proyectos/pdf/1462>
También existe otra publicación (comunicación corta) con un resumen de resultados del estudio (Pacheco, Elías, Díaz, Aquino, Caballero, Gaona y Brítez, 2018).

* Investigadora independiente. Asunción. Paraguay. E-mail: claudiapachecopy@gmail.com

** Universidad Iberoamericana. Asunción. Paraguay. E-mail: rudi.elias@gmail.com.
<https://orcid.org/0000-0001-6845-5237>

*** Universidad Iberoamericana. Asunción. Paraguay. E-mail hugosperatti@gmail.com.
<https://orcid.org/0009-0001-0617-6723>

**** Investigador independiente. Asunción. Paraguay. E-mail: ogaona@gmail.com.
<https://orcid.org/0000-0002-5877-1380>

***** Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE. Lima. Perú. E-mail: jjdiaz@grade.org.pe.
<https://orcid.org/0000-0003-3146-6308>

***** Investigadora independiente. Asunción. Paraguay. E-mail: blancaaquino84@gmail.com.
<https://orcid.org/0000-0003-3631-9454>

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo examinar los alcances y las limitaciones de los estudios experimentales para la medición de impacto de programas de atención infantil. Para lograr este objetivo se analiza una investigación que busca estimar el impacto en el desarrollo integral de niños y niñas del proyecto “Atención educativa oportuna para el desarrollo integral a niños y niñas de 3 y 4 años en Asunción y 10 departamentos geográficos del país”, implementado por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC). Para medir el impacto, el estudio fue de corte experimental y la metodología utilizada fue *Propensity Score Matching* (PSM). La presente nota de investigación incluye los principales resultados, centrando el análisis en los dominios del desarrollo infantil establecidos en la Escala Engle (2012), que evalúa las dimensiones de desarrollo (cognitiva, lenguaje y comunicación y motricidad). Los resultados de la investigación indican que hay un efecto en el desarrollo infantil en la dimensión de lenguaje, mostrando una mayor ganancia de puntaje (nivel de desarrollo) entre niños del grupo de intervención respecto al grupo de control. A partir de esto, el artículo señala la importancia de profundizar estos hallazgos con otros abordajes, incluyendo investigaciones cualitativas.

Palabras clave: medición de impacto, educación inicial, desarrollo infantil, calidad del desarrollo infantil.

Abstract

The objective of this article is to analyze the scope and limitations of experimental studies for measuring the impact of a child care program. To achieve this, the research examines a study that aims to estimate the impact on the overall development of children involved in the project “Timely Educational Support for the Comprehensive Development of Children Aged 3 and 4 in Asunción and 10 geographical departments of the country” conducted by the Ministry of Education and Sciences (MEC).

To measure the impact, the study used an experimental design and employed the Propensity Score Matching methodology. This research note includes the main results, focusing the analysis on the domains of child development established in the Engle Scale (2012), which evaluates developmental dimensions (cognitive, language and communication, and motor skills). The results indicate that there is an effect on the development of children in the language dimension, showing a greater score gain (development level) among the children in the intervention group compared to the control group. Based on this, the importance of deepening these findings through other approaches, including qualitative research, is emphasized.

Keywords: *impact measurement, initial education, child development, quality of child development.*

Introducción

El presente artículo analiza los alcances y las limitaciones de los estudios experimentales para la medición de impacto de un programa de atención infantil. Para realizar este ejercicio analítico se recurre a una investigación realizada por la Universidad Iberoamericana (UNIBE) y el Instituto Desarrollo (ID) (2019), que tuvo como fin valorar el impacto del proyecto “Atención educativa oportuna para el desarrollo integral a niños y niñas de 3 y 4 años en Asunción y 10 departamentos geográficos del país” (Universidad Iberoamericana[UNIBE], 2019; Instituto Desarrollo[ID], 2019) en el desarrollo infantil, considerando los dominios cognitivo, lenguaje, socioafectivo y motor, a través de un programa que implementa una atención integral con un enfoque biopsicosocial, e incluyendo el monitoreo y la evaluación del desarrollo infantil (Universidad Iberoamericana[UNIBE], 2019; Instituto Desarrollo[ID], 2019).

Las evaluaciones de impacto parten del concepto de que los programas deben ser diseñados para producir ciertos efectos (en este caso, alcanzar niveles óptimos de desarrollo infantil) que sean medibles y que los cambios detectados puedan atribuirse a la intervención. De acuerdo a Gertler et al., (2017), las evaluaciones de impacto forman parte de una agenda de políticas, cuya formulación se basa en evidencias:

“... una evaluación de impacto mide los cambios en el bienestar de los individuos que se pueden atribuir a un proyecto, un programa o una política específicos. Este enfoque en la atribución es el sello distintivo de las evaluaciones de impacto” (Gertler et al., 2017, p. 4).

El proyecto analizado propone una expansión gradual del pre-jardín y del jardín en el sistema educativo formal en cien instituciones de gestión oficial, de las cuales 16 se corresponden a la Educación Escolar Indígena. Para lograr este objetivo se efectuaron intervenciones en infraestructura y equipamiento, se capacitó al personal, se fortaleció la gestión institucional y se estableció un mecanismo colaborativo con familias y comunidades. Además, se proyectó reforzar los Servicios de Atención Temprana (SAT), encargados de atender a niños y niñas con discapacidad de 6 meses a 4 años (Ministerio de Educación y Ciencias[MEC],2014).

Dos conceptos fundamentales para el estudio son: el desarrollo infantil y la calidad de la atención en la primera infancia. El desarrollo infantil, desde una perspectiva integral, abarca no solo habilidades y conocimientos verbales e intelectuales, sino también competencias sociales, desarrollo de la motricidad fina y estrategias de aprendizaje, que incluyen

la atención, el control de conductas impulsivas y un estado de salud y nutrición adecuado (Verdisco et al., 2015). Desde este enfoque, el desarrollo infantil sugiere que los niños y las niñas se integran de manera progresiva y adecuada en su familia, comunidad y sociedad, convirtiéndose en agentes activos de su propio crecimiento (Myers, 2009). Las intervenciones de calidad son las que incluyen salud, nutrición, educación, desarrollo social y económico y promueven la colaboración del Estado con la familia, la comunidad y la sociedad en general (Verdisco et al., 2015).

El cuidado a la primera infancia es una acción permanente que se basa en interacciones y "relaciones sociales de calidad, pertinentes y oportunas" (UNIBE, ID, 2019, p. 19), las cuales permiten a los niños y las niñas desarrollar sus capacidades y competencias. Este enfoque inclusivo, equitativo y solidario tiene en cuenta las diferencias étnicas, culturales y sociales, así como las características territoriales y socioeconómicas del país y las necesidades educativas de los niños y las niñas (Peralta, 2004).

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (UNESCO) (2007), la atención a la primera infancia abarca cuidados relacionados con la salud, la higiene y la nutrición en un entorno seguro y protector que favorece el bienestar cognitivo y socioemocional. En este contexto, la educación se extiende más allá de la enseñanza preescolar e incluye el aprendizaje a través de la estimulación, la orientación al niño y una diversidad de acciones que estimulan su desarrollo (UNESCO, 2007).

A medida que disminuye la edad del niño o la niña, la intervención debe ser más integral y de mayor calidad. La interconexión entre los distintos aspectos de la vida de los niños es más crítica en las primeras etapas. Cuanto más jóvenes son, mayor es su dependencia de los adultos en su entorno inmediato, lo que resalta la importancia de la calidad de atención que reciben (Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, 2011).

Análisis del diseño metodológico del estudio experimental

La investigación propone una medición de impacto (Gertler et al., 2017). La metodología empleada fue el emparejamiento de puntuación de propensión (PSM), que permite medir efectos en los niños que participaron en el Proyecto de Atención Educativa Oportuna, en comparación con aquellos que no lo hicieron. La pregunta de la investigación es: ¿qué habría sucedido con los grupos participantes del proyecto si este no se hubiese llevado a cabo? Universidad Iberoamericana (UNIBE) e Investigación para el Desarrollo (ID). (2019).

Para escalar los dominios incluidos en el estudio (cognitivo, motor, lenguaje y socioemocional), se utilizó la metodología de la Teoría de Respuesta al Ítem (TRI) mediante la

prueba de Rasch. Simultáneamente, se procesaron los resultados obtenidos en las tres recolecciones de datos.

Para estimar el efecto del proyecto, se aplicó el método de diferencias en diferencias, analizando a los grupos que participan y no participan antes y después de la intervención. Para ello, fue necesario establecer una línea de base que permitiera comparar a lo largo del tiempo el grupo experimental (que participa en el proyecto) con el de control (que no participa en el proyecto).

La muestra adoptó un margen de error del 5% y un nivel de confianza del 95%, incluyendo a 278 participantes en cada grupo (control y tratamiento). El grupo de tratamiento está formado por niños y niñas que participaron del proyecto, mientras que el grupo de control está compuesto por niños con características similares que no participan. Se llevó a cabo una evaluación ex ante (línea de base en 2015) y mediciones ex post al finalizar el primer y segundo año. Es importante destacar que el número final de participantes fue menor al esperado, especialmente en el grupo de control, lo que se tuvo en cuenta al analizar los resultados.

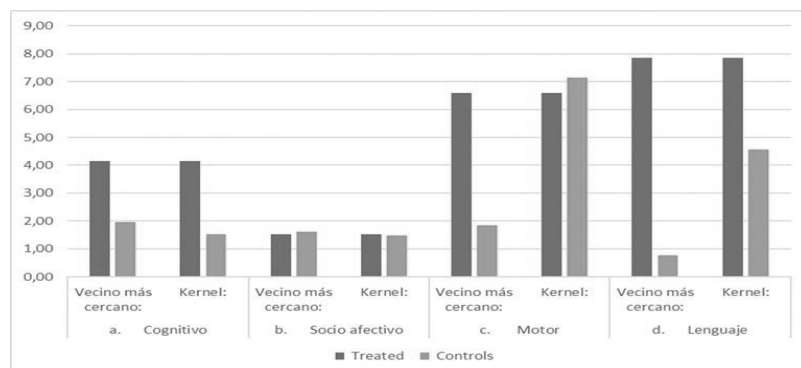
Las herramientas de recolección de datos provienen del Programa Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil (Verdisco et al., 2015), destacando la Escala Engle de Desarrollo Infantil, que evalúa las dimensiones cognitivas, de lenguaje y comunicación, y motricidad.

Resultados obtenidos: diferencias entre el grupo experimental y el grupo de control

Se llevó a cabo una estimación de doble diferencia entre el grupo experimental (o de tratamiento) y el de control entre la primera medición y la tercera medición del desarrollo infantil, utilizando dos técnicas estadísticas: vecino más cercano (VMC) y Kernel. En el gráfico que está a continuación (Figura 1) se observan los resultados de dichos grupos, aplicando ambas técnicas de análisis.

Figura 1

Diferencias en los dominios del desarrollo entre el grupo experimental y el de control



Fuente: UNIBE (2019); ID (2019).

Como se indica en el informe de investigación (UNIBE, ID, 2019), el grupo experimental presenta mejores resultados en los dominios cognitivo y de lenguaje, en comparación con el grupo de control, tanto con la técnica de vecino más cercano (VMC) como con Kernel. Por otro lado, el grupo de control muestra resultados iguales o superiores en el dominio socioafectivo. En cuanto al dominio motor, el grupo de tratamiento es superior al grupo de control utilizando VMC, pero ligeramente inferior cuando se aplica Kernel. Además, el grupo de tratamiento obtiene mejores resultados en el desarrollo del lenguaje, tanto con VMC como con Kernel.

Conclusiones

Los hallazgos de la investigación indican un impacto positivo en el desarrollo de niños y niñas en el área del lenguaje, mostrando un incremento en los puntajes de desarrollo en el grupo experimental comparado con el grupo de control.

Al examinar los datos mediante los dos modelos, se evidenció que los resultados no son coherentes en las áreas de desarrollo motor y socioafectivo. De hecho, el grupo de control obtuvo mejores resultados en el desarrollo motor y puntuaciones equivalentes en el aspecto socioafectivo.

Estos resultados permiten plantear lineamientos para las políticas de educación inicial y preescolar: se observa un énfasis en el desarrollo cognitivo y del lenguaje, mientras que se descuidan los aspectos socioafectivos y motores. Esto podría ser consecuencia del modelo educativo y la formación de los educadores, incluso aquellos que han sido capacitados para la enseñanza en aulas de educación inicial.

Por lo tanto, es fundamental examinar las actividades que realizan las educadoras y los educadores, las cuales deben basarse en un enfoque socioconstructivista del currículo de educación inicial, y deben cuidar de no recurrir a métodos que no favorecen una educación integral. De acuerdo al informe, el énfasis en el desarrollo cognitivo y del lenguaje podría también reflejar las expectativas e intereses de las familias. Además, es relevante considerar el impacto negativo de las evaluaciones educativas estandarizadas, tanto a nivel nacional como internacional, que se centran en el rendimiento en pruebas de Lengua y Matemáticas, lo que provoca un enfoque limitado en los objetivos y las acciones dentro de las instituciones educativas.

En este contexto, el diseño experimental permitió identificar efectos en ciertas áreas y no en otras. Estas diferencias significativas requieren un análisis más profundo para entender los procesos, las interacciones y el contexto en el que se desarrollan estos centros de atención infantil. Estos factores, que van más allá del diseño del estudio presentado, pueden ser clave para interpretar el impacto observado con el enfoque experimental. Por lo tanto, se puede concluir que el estudio experimental ofrece conocimientos valiosos sobre los cambios y su posible atribución a la intervención. Sin embargo, es esencial ampliar y complementar estas investigaciones con otros enfoques y estudios específicos, especialmente cualitativos, que permitan una comprensión más detallada del contexto y de los procesos que ocurren dentro de un programa.

Referencias

- Engle, P. (2012). Marco referencial. PRIDI. IADB. Washington, D. C.
- Gertler, P. J., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. B. y Vermeersch, C. M. J. (2017). *La evaluación de impacto en la práctica* (2.a ed.). Banco Mundial. file:///C:/Users/Unibe/Downloads/La-evaluaci%C3%B3n-de-impacto-en-la-pr%C3%A1ctica-Segunda-edici%C3%B3n.pdf
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) y Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) (2011). *Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI)*. UNICEF, Asunción.
- Myers, R. (2009). *Aprendizajes y consideraciones generales para la aplicación de sistemas de evaluación del desarrollo integral de niños/niñas en la primera infancia*. En II Foro del Mercosur de Políticas de Atención a la Primera Infancia. Asunción: OEA/OAS.
- Peralta, M. V. (2004). *En la construcción de una pedagogía de párvulos del siglo XXI. Aportes desde Latinoamérica*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura - OEI. Madrid, España.

Verdisco, A., Cueto, S., Thompson, J., Engle, P., Neuschmidt, O., Meyer, L., González, A., Oré, T., Hepworth, D. y Miranda, C. (2015). *Urgency and Possibility: Results of PRIDI, A First Initiative to Create Regionally Comparative Data on Child Development in Four Latin American Countries Technical*. IADB.

Unesco (2007). *Bases sólidas: atención y educación de la primera infancia*. París: Unesco.
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150518>

Universidad Iberoamericana (UNIBE) e Investigación para el Desarrollo (ID). (2019). *Medición del impacto del proyecto "Atención educativa oportuna para el desarrollo integral a niños y niñas de 3 años"*. Asunción: UNIBE, ID.

■ La inteligencia artificial en la enseñanza, Paraguay - 2024

Fecha de recepción: 15/04/2024 Fecha de aceptación: 28/08/2024

Edward Luis Núñez Ayala*
Luz María Ortigoza**

Resumen

La inteligencia artificial (IA) es una rama de la informática enfocada en resolver problemas cognitivos comúnmente relacionados con la inteligencia humana, como el aprendizaje, la creación y el reconocimiento de imágenes. Este estudio tuvo como objetivo analizar el impacto de la IA en la enseñanza, Paraguay - 2024, a través de una investigación documental con enfoque cuantitativo. Los hallazgos indican que la IA tiene el potencial de transformar significativamente la educación en el Paraguay, pero su implementación debe ser responsable y equitativa. Es fundamental desarrollar políticas y estrategias nacionales que aborden tanto las oportunidades como los desafíos que plantea esta tecnología. Entre los principales retos se destacan la brecha digital, la capacitación docente y el diseño ético de la IA, para asegurar que todos los estudiantes tengan acceso a una educación de calidad impulsada por la tecnología. Asimismo, se deben fomentar iniciativas de investigación y desarrollo en el ámbito de la IA y la enseñanza, con el fin de generar soluciones innovadoras y adaptadas al contexto paraguayo. En conclusión, el éxito de la integración de la IA en el ámbito educativo dependerá de un enfoque colaborativo y multidimensional que involucre a todos los sectores de la sociedad.

Palabras clave: enseñanza, inteligencia artificial, innovación, transformación, desafíos.

* Universidad Nacional de Asunción. Facultad de Ciencias Médicas. Asunción. Paraguay. E-mail: luzmariaortigoza0303@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0001-9055-5832>

** Ministerio de Educación y Ciencias. Asunción. Paraguay. E-mail: edward77luis@gmail.com. <https://orcid.org/0009-0005-8505-428X>

Abstract

Artificial Intelligence (AI) is a branch of computer science focused on solving cognitive problems commonly associated with human intelligence, such as learning, creation, and image recognition. This study aimed to analyze the impact of AI on education in Paraguay in 2024 through a documentary research approach with a quantitative focus. The findings indicate that AI has the potential to significantly transform education in Paraguay, but its implementation must be responsible and equitable. It is essential to develop national policies and strategies that address both the opportunities and challenges posed by this technology. Key challenges include the digital divide, teacher training, and the ethical design of AI, to ensure that all students have access to quality education driven by technology. Additionally, initiatives for research and development in the field of AI and teaching should be encouraged to generate innovative solutions tailored to the Paraguayan context. In conclusion, the success of integrating AI into the educational sphere will depend on a collaborative and multidimensional approach involving all sectors of society.

Keywords: teaching, artificial intelligence, innovation, transformation, challenges

Introducción

En la Ley N.º 1264, en su artículo 1, establece que todo habitante de la República del Paraguay tiene derecho a una educación integral y permanente, la cual se llevará a cabo dentro del contexto cultural de su comunidad. Este derecho, consagrado en la Constitución Nacional, asigna la responsabilidad de la educación a las familias, la sociedad y el Estado, siendo este último responsable de organizar el sistema educativo nacional (Ley N.º 1264 General de Educación, 1998).

Dicho sistema abarca diversos niveles y modalidades educativas, involucrando a comunidades e instituciones, y se fundamenta en decisiones políticas y relaciones que estructuran las prácticas de aprendizaje.

En este contexto, la inteligencia artificial (IA) ofrece un potencial significativo para enfrentar algunos de los principales desafíos actuales en la educación, promoviendo la innovación en las prácticas de enseñanza y aprendizaje y acelerando el avance hacia el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS). No obstante, el rápido desarrollo de estas tecnologías trae consigo riesgos y desafíos que aún no han sido plenamente abordados en los debates políticos y marcos regulatorios (*Education in the Age of Artificial Intelligence*, 2023).

La Unesco se ha comprometido a apoyar a los Estados miembros, como Paraguay, para aprovechar el potencial de la IA en la consecución de la Agenda de Educación 2030, asegurando al mismo tiempo que su aplicación en los contextos educativos se ajuste a principios fundamentales de inclusión y equidad. El enfoque de la Unesco respecto a la IA se centra en el ser humano, con el objetivo de reducir las desigualdades en el acceso al conocimiento, la investigación y la diversidad cultural (UNESCO, 2024).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) indica que la inversión privada en aplicaciones e infraestructuras de IA alcanzó los US\$ 8.200 millones en América Latina en 2023, en comparación con los US\$ 190.000 millones a nivel mundial (BNamericas, 2023). Esto pone de relieve la creciente relevancia de la IA en la región y el reto de integrarla en el ámbito educativo.

La incorporación de la inteligencia artificial en la educación representa una oportunidad sin precedentes para transformar la enseñanza y el aprendizaje. Sin embargo, este proceso exige una reflexión profunda sobre cómo garantizar que la IA se utilice de manera ética y equitativa, respetando los derechos y las necesidades de todos los actores involucrados en el proceso educativo, especialmente en países como Paraguay, donde las brechas de acceso a la tecnología siguen siendo un desafío importante.

Objetivo

Determinar la incorporación de la IA en la enseñanza, Paraguay - 2024.

Metodología

Este estudio adoptó un diseño de investigación documental, centrado en la revisión y el análisis de fuentes bibliográficas y documentos de organismos internacionales que han examinado la implementación de la IA en el ámbito educativo en Paraguay. Se utilizó la técnica de análisis de contenido con un enfoque cualitativo, lo que permitió una comprensión profunda del fenómeno estudiado. Esta metodología facilita la identificación de patrones, tendencias y regulaciones sobre el uso de la IA en la enseñanza, ofreciendo un marco que genera conocimiento relevante para explorar su impacto en el contexto paraguayo.

El análisis de contenido cualitativo permitió extraer e interpretar información clave de las fuentes revisadas, destacando aspectos críticos de la relación entre la inteligencia artificial y la educación. La técnica utilizada garantiza coherencia entre el problema de investigación, el diseño metodológico y el análisis de los datos, proporcionando un

enfoque adecuado para examinar cómo la IA está siendo incorporada en los procesos educativos en Paraguay, y sus implicaciones futuras.

Antecedentes

La IA ha emergido como una tecnología disruptiva en todo el mundo, y Paraguay no es una excepción. En los últimos años, este país ha experimentado un creciente interés y avances en el campo de la IA, impulsando un futuro prometedor en términos de automatización y análisis de datos (ADEN, 2023).

En Paraguay, el 7 de octubre se celebra el Día de la IA, una iniciativa educativa internacional que se ha expandido por gran parte de Latinoamérica. En nuestro país, la Facultad Politécnica de la Universidad Nacional de Asunción (FP-UNA), el canal GEN, la Fundación Cruzando y Five Steam TV se unieron para organizar y celebrar este evento. El programa tiene como objetivo brindar a estudiantes de diversos niveles una introducción al fascinante mundo de la inteligencia artificial, permitiéndoles comprender su funcionamiento y su impacto en nuestras vidas (Machado, 2023).

La inteligencia artificial como rama de la informática

La IA es una disciplina informática dedicada al desarrollo de sistemas capaces de ejecutar actividades que comúnmente requieren el discernimiento humano. Su fundamento radica en el aprendizaje automático, un proceso mediante el cual los sistemas adquieren habilidades a partir de datos. La integración de la IA en el ámbito educativo posee un potencial transformador, ya que aborda varias problemáticas inherentes al sistema educativo actual, como:

- **Disparidad en el acceso a la educación:** La IA puede mitigar barreras geográficas y económicas que limitan la entrada a la educación.
- **Escasez de docentes capacitados:** La IA puede automatizar tareas actualmente realizadas por los educadores, liberando su tiempo para enfocarse en labores más estratégicas.
- **Mejora de la calidad educativa:** La IA permite la personalización del proceso de aprendizaje, adaptándolo a las necesidades particulares de cada estudiante (Strand, 2023).

Ventajas de la aplicación de la IA en la educación

La implementación de la IA ofrece múltiples ventajas para estudiantes, docentes y los sistemas educativos en general:

Programas de estudio avanzados: Las herramientas basadas en IA ayudan a los educadores a encontrar información relevante y actualizada, ajustada a las necesidades de los estudiantes.

Tutorías personalizadas: Como herramienta disponible las 24 horas, facilita la evaluación y detección de errores, calculando puntajes de manera eficiente.

Contenidos de aprendizaje personalizados: Dado que cada estudiante tiene un estilo y ritmo de aprendizaje únicos, la IA permite adaptar los contenidos, mejorando el proceso de enseñanza-aprendizaje a través de diseños más adecuados, como videos, textos, audios, etc.

Clases y evaluaciones a distancia: La IA elimina las barreras geográficas, permitiendo que los estudiantes accedan a clases, actividades educativas y evaluaciones de manera remota.

Actualización continua: Los avances en IA facilitan la adopción de nuevas metodologías de enseñanza, lo que mejora las competencias de los docentes, quienes necesitan actualizarse constantemente (UPAP, 2023).

Desafíos en la aplicación de la IA en la educación

Problemas éticos: la integración de la IA plantea preocupaciones éticas, como la discriminación o la invasión de la privacidad de los estudiantes.

Requerimientos de datos: para una implementación efectiva de la IA en la educación, se necesitan grandes volúmenes de datos de alta calidad, lo que puede ser un reto.

Falta de profesionales cualificados: es necesaria la formación de expertos en IA y educadores capacitados para integrar estas tecnologías de manera efectiva (FUTUREDUCA, 2024).

La inteligencia artificial en el Paraguay

La IA es una tecnología emergente con un gran potencial de impacto en la sociedad, pero también conlleva riesgos, como la discriminación, la manipulación y la pérdida de privacidad. Por lo tanto, es crucial contar con una regulación adecuada que garantice su uso ético y responsable.

El sistema educativo en Paraguay enfrenta desafíos de accesibilidad y calidad. Según el Banco Mundial, la tasa de matriculación neta en educación secundaria fue del 43% en 2019, lo que refleja un acceso limitado, especialmente en áreas rurales, donde las disparidades son más significativas.

En cuanto a la IA, el desarrollo en Paraguay aún se encuentra en etapas iniciales. Aunque se han logrado avances recientes, la falta de regulación específica es evidente. En octubre de 2023, se llevó a cabo una audiencia pública para discutir un anteproyecto de ley sobre la IA. Durante la audiencia, diversos expertos concluyeron que es necesario establecer una regulación flexible y adaptativa que promueva un desarrollo responsable de la IA en el país (Paniagua, 2023).

Desde el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC), se ha destacado la importancia de maximizar el potencial de las tecnologías existentes para impulsar proyectos gubernamentales. No obstante, se hace hincapié en la necesidad urgente de diseñar herramientas que aseguren tanto el correcto uso de estas tecnologías como la protección de los datos personales de los ciudadanos. Esto implica no solo aprovechar las soluciones tecnológicas disponibles, sino también desarrollar capacidades locales que fortalezcan la infraestructura y el conocimiento en el país (MITIC, 2024).

Conclusiones

La incorporación de la IA en la educación en el Paraguay presenta una oportunidad transformadora que puede hacer el aprendizaje más personalizado, accesible y efectivo. A medida que el país avanza en la adopción de estas tecnologías, se vislumbran beneficios significativos en la mejora de las prácticas educativas, así como en la mitigación de brechas de acceso que actualmente afectan a diversos grupos. Sin embargo, es fundamental abordar los retos éticos, sociales y regulatorios que surgen con esta implementación, incluyendo la protección de la privacidad de los datos, la equidad en el acceso a la tecnología y la capacitación continua de los profesionales involucrados.

El éxito de la IA en el ámbito educativo dependerá de una colaboración efectiva entre docentes, instituciones educativas, el Gobierno y el sector privado. Esta sinergia es vital

para desarrollar estrategias que aprovechen al máximo las oportunidades que ofrece la IA, mientras se mantienen los valores éticos y la responsabilidad social en el centro de las decisiones. Además, es imperativo que la implementación sea gradual y reflexiva, centrada en el bienestar y el desarrollo integral de los estudiantes.

La adopción de la IA en el Paraguay está en sus primeras etapas, evidenciando avances significativos, pero también limitaciones debido a la falta de una regulación clara y a la necesidad de infraestructura tecnológica adecuada. La discusión sobre un marco regulatorio, como el anteproyecto de ley presentado en 2023, resalta la importancia de establecer directrices que aseguren un uso ético y equitativo de la IA en la educación.

La enseñanza en el Paraguay puede maximizar los beneficios de la IA en el ámbito educativo, siendo esencial mantener la inclusión y la equidad como principios fundamentales en su implementación. Esto no solo promoverá mejoras en la calidad educativa, sino que también permitirá que la IA se convierta en un motor de desarrollo social inclusivo, beneficiando a todos los sectores de la población y preparando a los estudiantes para un futuro cada vez más digital y dinámico.

Referencias

- ADEN Business Magazine (2023). La Nueva Era de la Logística: Inteligencia Artificial en la Cadena de Suministro. <https://www.aden.org/business-magazine/la-nueva-era-de-la-logistica-inteligencia-artificial-en-la-cadena-de-suministro/>
- BNamericas (2023). Paraguay inicia debate sobre regulación de IA con foco en protección de datos y soberanía. BNamericas.com. <https://www.bnamericas.com/es/noticias/paraguay-inicia-debate-sobre-regulacion-de-ia-con-foco-en-proteccion-de-datos-y-soberania>
- El sistema educativo de Paraguay está entre los peores del mundo - COPROFAM (2020, 27 de febrero). <https://coprofam.org/2020/02/27/el-sistema-educativo-de-paraguay-esta-entre-los-peores-del-mundo/>
- FUTUREDUCA (2024). *La Integración Ética de la Inteligencia Artificial en la Educación. El rol del docente. Propuestas para su implementación.* <https://futureduca.org/ponencia/la-integracion-etica-de-la-inteligencia-artificial-en-la-educacion-el-rol-del-docente-propuestas-para-su-implementacion>
- Ley N.º 1264/General de Educación (n.d.). <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3766/ley-n-1264-general-de-educacion>

- Machado, G. (2023, 9 de octubre). Paraguay forma parte de programa internacional de formación en IA. Universidad Nacional de Asunción. <https://www.una.py/paraguay-forma-parte-de-programa-internacional-de-formacion-en-ia>
- Ministerio de Tecnología de la Información y la Comunicación (MITIC) (2024). Se enfoca en fortalecer los medios del Estado y servicios públicos a través de la tecnología. Gov.py website. <https://mitic.gov.py/mitic-se-enfoca-en-fortalecer-los-medios-del-estado-y-servicios-publicos-a-traves-de-la-tecnologia/>
- Paniagua, L. L. M. (2023, 11 de octubre). En audiencia pública expondrán anteproyecto sobre inteligencia artificial en Paraguay. <https://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/12390-en-audiencia-publica-expondran-anteproyecto-sobre-inteligencia-artificial-en-paraguay-2023-10-11-12-34-52>
- Strand, K. (2023, 16 de febrero). Inteligencia artificial: conceptos básicos y aplicaciones en el desarrollo. *Abierto al público*. <https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/inteligencia-artificial/>
- Universidad Politécnica y Artística del Paraguay. (2023, 6 de junio). *Aplicaciones de la inteligencia artificial en la educación*. UPAP. <https://upap.edu.py/aplicaciones-de-la-inteligencia-artificial-en-la-educacion/>

■ Situación de la salud mental y física del personal docente de las universidades privadas del Paraguay

Fecha de recepción: 15/04/2024 Fecha de aceptación: 27/05/2024

Rossana Villalba Aguilar*

Resumen

El objetivo de esta investigación fue analizar las condiciones de salud mental y física en que se encuentran los docentes universitarios. Se realizó una entrevista a ocho profesionales que conformaron la muestra focalizada, mediante un cuestionario con preguntas abiertas. Se enmarcó en el paradigma cualitativo. Los resultados evidencian que existen indicadores de estrés laboral y desgaste emocional asociados a la sobrecarga de responsabilidades, la presión y la competitividad que ocasionan problemas de salud. Otros factores de riesgo para la salud mental y física son la excesiva sobrecarga administrativa, la superposición de roles y funciones, la falta de administración del tiempo propio y la ausencia de reconocimiento profesional. Los docentes universitarios son vulnerables a padecer problemas de salud mental y física por el excesivo nivel de estrés.

Palabras clave: condiciones, salud mental, docentes universitarios, competencias, estrés.

Abstract

The objective of this research was to analyze the mental and physical health conditions found by university teachers in Paraguay. An interview was conducted with eight professionals who made up the targeted sample, using a questionnaire with open questions. It was framed in the qualitative paradigm. The results show that there are indicators of work stress and emotional exhaustion associated with the overload of responsibilities, pressure and competitiveness that cause physical health problems. Another risk factor for mental and physical health is excessive administrative overload, overlapping roles and functions, lack of time management,

* Universidad Americana. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Asunción. Paraguay. E-mail: rvillalba@rollysociados.com.py. <https://orcid.org/0009-0005-3394-9321>

and lack of professional recognition. University teachers are vulnerable to suffering from mental and physical health problems due to excessive levels of stress.

Keywords: conditions, mental health, university teachers, skills, stress.

Introducción

La salud mental y física de los docentes universitarios puede influir en su capacidad para enseñar de manera efectiva y comprometida. Si están lidiando con problemas de salud, familiares, estrés o agotamiento, es probable que su capacidad para interactuar con los estudiantes y transmitir el conocimiento se vea comprometida.

Los docentes universitarios a menudo enfrentan una carga de trabajo significativa, que incluye la preparación de clases, la corrección de trabajos, la investigación y la tutoría. Esta carga puede ser estresante y afectar tanto su salud mental como física.

Para la promoción de la salud integral de los docentes como un derecho garantizado internacionalmente, “se puede incorporar como parte de las políticas educativas ya que estas son programas desarrollados por las autoridades públicas, informados por valores e ideas, dirigidos a actores de la educación, e implementados por administradores y profesionales de la educación” (Viennet y Pont, 2017, p. 19).

En este trabajo se consideran los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) definidos en la Agenda 2030, referentes a la salud y el bienestar (Objetivo 3) y la educación de calidad (Objetivo 4) para fundamentar la importancia de abordar las condiciones de salud mental y física de los docentes universitarios como tema central de análisis, teniendo en cuenta que los mismos desempeñan un papel fundamental en la educación superior. Además, su bienestar impacta directamente en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje de los estudiantes.

Planteamiento

¿En qué condiciones de salud mental y física se encuentran los docentes universitarios en el Paraguay?

Preguntas específicas

¿Cuáles son los factores de síntomas de ansiedad y depresión entre los docentes universitarios en Paraguay y su relación con sus condiciones de trabajo?

¿Cuál es el nivel de actividad física de los docentes universitarios en Paraguay en cuanto a la salud física y el bienestar general?

¿Cuál es la percepción sobre los factores de estrés más comunes en el entorno laboral de los docentes universitarios en Paraguay y su efecto en la salud mental?

¿Cómo se perciben las políticas y los programas de apoyo a la salud mental y física de los docentes universitarios en Paraguay?

Objetivo general

Analizar las condiciones de salud mental y física en que se encuentran los docentes universitarios en el Paraguay.

Objetivos específicos

Indagar sobre los factores de síntomas de ansiedad y depresión entre los docentes universitarios en Paraguay y su relación con sus condiciones de trabajo.

Determinar el nivel de actividad física de los docentes universitarios en Paraguay en cuanto a la salud física y el bienestar general.

Conocer la percepción sobre los factores de estrés más comunes en el entorno laboral de los docentes universitarios en Paraguay y su efecto en la salud mental.

Identificar la percepción sobre las políticas y los programas de apoyo a la salud mental y física de los docentes universitarios en Paraguay.

Antecedentes

Latorre et al., (2022) afirmaron que el estrés laboral se considera un problema de salud en los entornos laborales no solo en México, sino también a nivel mundial. Se entiende como la percepción de las demandas de trabajo excesivas que están fuera de control del trabajador. Panunzio et al., 2021 exponen que el síndrome de Burnout o del “quemado en el trabajo” es una enfermedad laboral, reconocida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una de las más peligrosas que afectan a los profesionales y trabajadores. López et al., 2021 realizaron una investigación considerando la contingencia generada a partir de la pandemia de COVID-19, ya que la situación hizo que las condi-

ciones laborales de los docentes se transformen con un aumento de las horas laboradas, con inmovilidad en el lugar de trabajo. Basurto et al., 2020 abordaron las reacciones psicosomáticas producidas por el estrés y la salud mental de los docentes universitarios. Afirman que la labor del docente contempla responsabilidades que van más allá de impartir horas de clases y el cumplimiento de horas de asistencia a la institución. Carrasco et al., 2020, considerando la docencia universitaria su importancia y trascendencia, realizaron una investigación documental para identificar los principales riesgos psicosociales. El enfoque del estudio fue descriptivo, utilizaron técnicas de sistematización para organizar y presentar los resultados. Encontraron que los principales riesgos psicosociales de la docencia a nivel universitario están asociados a tres factores: el estrés, el Burnout o agotamiento y el *mobbing* o acoso laboral, los cuales deben ser prevenidos por sus efectos negativos, que pueden llegar a ser severos, sobre el docente y el proceso educativo.

Fundamentación teórica

La salud mental es un componente fundamental del bienestar general de los individuos. La Organización Mundial de la Salud define la salud mental como “un estado de bienestar en el cual el individuo es consciente de sus propias capacidades, puede afrontar las tensiones normales de la vida, puede trabajar de forma productiva y fructífera, y es capaz de hacer una contribución a su comunidad” (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2001, p. 1).

El estrés laboral, definido como la percepción de demandas laborales excesivas que están fuera del control del trabajador, es un problema de salud en los entornos laborales a nivel mundial (Latorre et al., 2022). Este estrés puede llevar a condiciones más graves como el síndrome de Burnout o “quemado en el trabajo”, reconocido por la OMS como una de las enfermedades laborales más peligrosas (Panunzio et al., 2021). El Burnout se caracteriza por un agotamiento emocional, despersonalización y una disminución de la realización personal, afectando significativamente tanto al profesional como al entorno laboral (Maslach y Jackson, 1981).

Además, el acoso laboral o *mobbing*, descrito como un comportamiento hostil y abusivo que se ejerce de manera sistemática sobre un trabajador, puede tener efectos devastadores en la salud mental y física de las víctimas (Leymann, 1996). La combinación de estos factores —estrés, Burnout y *mobbing*— puede tener consecuencias severas no solo para los docentes, sino también para el proceso educativo, afectando el rendimiento académico y el ambiente de aprendizaje (López et al., 2021).

Metodología

Tipo de investigación: cualitativa

Taylor y Bogdan (1990, p. 20) consideran que la investigación cualitativa es “aquella que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable”.

Método: estudio de caso

Técnica: cuestionario abierto aplicado a grupo focal

El cuestionario abierto es aquel que solicita una respuesta libre y provoca respuestas de mayor profundidad sin delimitar de antemano las alternativas de respuesta que son redactadas por el propio sujeto (Campoy, 2019).

Escobar y Bonilla-Jiménez definen el grupo focal como:

Una técnica de recolección de datos mediante una entrevista grupal semiestructurada, la cual gira alrededor de una temática propuesta por el investigador... El propósito principal del grupo focal es hacer que surjan actitudes, sentimientos, creencias, experiencias y reacciones de los participantes. (2010, p. 52)

Resultados

La entrevista realizada por conveniencia a ocho docentes y directivos de una misma universidad privada en Asunción, que conformó la unidad de análisis, estuvo compuesta por cuatro mujeres y cuatro varones, cuyas edades oscilan entre 35 y 60 años y el promedio de la antigüedad en el cargo docente corresponde a 12 años. Fueron profesionales de Psicología Laboral, Arquitectura, Ingeniería Comercial, Auditor Interno, Contaduría Pública y Derecho.

Análisis de resultados

Manera en que el ejercicio profesional docente afecta a la salud mental:

Según las expresiones de los docentes entrevistados, existe una serie de variables que en exceso pueden afectar la salud mental: la profesión excesivamente demandante y de gran responsabilidad; indicadores de estrés como la poca concentración en el desarrollo de las clases, alto nivel de irritabilidad, poca empatía con los alumnos, el bajo nivel de rendimiento.

Mencionaron además el cansancio, la falta de motivación, la ansiedad, la elevada sobrecarga de trabajo, la presión por la responsabilidad, la falta de reconocimiento profesional y el exceso de trabajo que llevan al plano familiar, obstaculizando un buen relacionamiento en diversos ámbitos de la vida.

Situaciones que les generan estrés y desgaste emocional:

La excesiva sobrecarga administrativa y la superposición de roles y funciones, así como la falta de administración del tiempo propio debido a que en horario no laboral siguen trabajando, pero nunca terminan los pendientes. También mencionaron la presión laboral, los conflictos familiares, la mala alimentación y las pocas horas de descanso.

Así también, la falta de compromiso estudiantil, la exposición a una clase virtual que dura de 4 a 5 horas y la poca disponibilidad de los alumnos para la lectura.

Otras situaciones que generan estrés son, principalmente, trabajar por largas horas, afrontar situaciones conflictivas en el aula, la sobrecarga de trabajos, múltiples distractores (celular, internet, redes sociales), altas expectativas estudiantil e institucional y falta de reconocimiento y apoyo, además de las situaciones emocionales de los docentes.

Actividades que realizan habitualmente para cuidar su salud física:

Algunos docentes expresaron que realizan eventualmente caminatas, van al gimnasio cuatro veces al mes, cuidan su alimentación, tratan de comer saludable, consumir frutas, verduras, proteínas, carbohidratos, dormir 7 horas, consumir 2 litros de agua al día, ejercicios de musculación, descanso de calidad y buen relacionamiento familiar.

Enfermedad física o enfermedad de base padecida:

Seis de los docentes entrevistados afirmaron que no padecen ninguna enfermedad de base o enfermedad física. Un docente informa tener sobrepeso, pero que no considera un problema de salud, y otro docente padece de hipertensión arterial.

Factores que ayudan a mantener el bienestar emocional:

Un docente recomienda la terapia durante varios años con psicólogos como mejor herramienta en la vida. Otros consideran la empatía con los alumnos, la capacitación permanente para mantenerse actualizados y neurológicamente sanos, llevar una vida saludable y equilibrada, el autocuidado, la gestión apropiada del estrés con inteligencia emocional, planificación, organización, apoyo de la familia.

Así también, dormir bien, realizar actividades físicas, organizar el tiempo, alimentación equilibrada.

Factores que afectan o ponen en riesgo la salud mental del docente universitario:

La falta de tiempo, la alta competitividad que requiere la labor docente, las altas expectativas de los estudiantes y la institución. Descanso inadecuado, mala alimentación, el sedentarismo, el ambiente conflictivo en el hogar o institución.

La presión académica, la carga de trabajo, la falta de reconocimiento, la poca tolerancia a la frustración, la necesidad de resiliencia, el estrés ocasionado por las responsabilidades propias del oficio profesional y las responsabilidades familiares.

La falta de canales para socializar situaciones producidas en el contexto académico, los bajos honorarios que implica trabajar más horas de lo recomendado. Falta de habilidades blandas, el trato con alumnos conflictivos, la sobrecarga laboral, la falta de recursos financieros estables, los cambios políticos, la reforma educativa.

Factores que afectan o ponen en riesgo la salud física del docente universitario:

Estar mucho tiempo parado, la exposición prolongada a las clases virtuales, la falta de tiempo para realizar ejercicios o actividades físicas. Falta de descanso adecuado, mala alimentación, sedentarismo, ambiente conflictivo en el hogar o institución.

Agotamiento, dolores de cabeza, dolores de espalda, hipertensión arterial, insomnio, obesidad, caída de cabello.

Otros factores que podrían afectar o poner en riesgo la salud mental del docente universitario:

El temor referente a la tecnología, la inteligencia artificial, la falta de tiempo para realizar otras actividades, la ansiedad, depresión, el acoso laboral, malos tratos con directivos y alumnos.

Conclusiones

Es importante abordar como prioridad en las políticas educativas las condiciones de salud física y mental de los profesionales que ejercen la docencia a nivel de grado y post-gradados, ya que los mismos representan un sector vulnerable y muchas veces son poco valorados, tal vez por la creencia de que ser docente es una vocación, de hecho lo es,

pero eso no significa que deba ser considerado hasta altruista la forma que muchos cumplen con sus responsabilidades sin tener en cuenta su condición humana personal que tiene vida propia, familia y otras áreas, pasando por alto el autocuidado o reduciendo el grado de bienestar personal y profesional.

Actualmente, es un desafío plantear el tema de la salud mental, fuera del contexto clínico o terapéutico, debido tal vez al escaso conocimiento que tenemos las personas que ejercemos profesiones no directamente vinculadas al sector de la salud. Sin embargo, es momento oportuno para plantear como tema pendiente e importante a incluir en las diferentes universidades de nuestro país, ya que el escenario que se presenta es cada vez más exigente, competitivo y estresante.

En las universidades privadas, también es responsabilidad de las autoridades competentes y los propietarios cuidar el capital humano, que es clave para el éxito de sus instituciones, así como a nivel mundial las grandes compañías tienen en cuenta, a la hora de proyectar metas y objetivos corporativos, dar prioridad al bienestar físico y mental de sus colaboradores para obtener mejores resultados de producción y economía.

Para darse una gestión de calidad educativa y cumplir con los estándares internacionales, es fundamental que se prioricen en el marco de las políticas educativas las condiciones de salud mental y física de los docentes, que deberían ser fortalecidas a través de programas y asistencia de la Dirección de Salud Ocupacional de la universidad para promover estilos de vida saludables, el desarrollo económico, personal y social, además de disminuir los factores de riesgo asociados al estrés, el Burnout y el *mobbing*. Considero que a futuro se podría ampliar el estudio para tener una visión más amplia de la situación a nivel nacional.

Referencias

- Basurto Avilés, A. E., Rodríguez Alava, L. A., Giniebra Urra, R. y Loor Rivadeneira, M. R. E. (2020). Reacciones psicósomáticas producidas por el estrés y la salud mental de los docentes universitarios. *Revista de Ciencias Humanísticas y Sociales (ReHu-So)*, 5(3), 18-30.
- Campoy, T. (2019). *Metodología de la investigación científica: Manual para la elaboración de tesis y trabajos de investigación*.
- Escobar, J. y Bonilla, I. (2020). Grupos focales: una guía conceptual y metodológica. *Cuadernos Hispanoamericanos de Psicología*, 9(1), 51-67.

- Latorre, M. L. A., Cruz, J. C. R. y González, M. J. C. (2022). Estrés laboral, salud mental y disponibilidad tecnológica en una muestra mexicana de docentes universitarios. *Uaricha, Revista de Psicología*, 20(Monográfico), 43-57.
- Leymann, H. (1996). El contenido y desarrollo del *mobbing* en el trabajo. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 5(2), 165-184.
- López, V., Vásquez, J., Caviativa, M., Ospina, R., Chaves, S., Carreño, L. y Vera, P. (2021). Impacto de la pandemia de COVID-19 en las condiciones laborales de los docentes. *Revista de Educación y Salud*, 15(4), 215-230.
- Maslach, C. y Jackson, S. E. (1981). La medición del Burnout experimentado. *Journal of Occupational Behavior*, 2(2), 99-113.
- Organización Mundial de la Salud. (2001). *Informe sobre la salud en el mundo 2001: Salud mental: Nuevos conocimientos, nuevas esperanzas*. Ginebra: OMS.
- Panunzio, M., Gómez, R. y Santillán, L. (2021). Burnout: El síndrome de desgaste profesional. *Salud y Trabajo*, 28(3), 123-140.
- Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1990). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de los significados*. Buenos Aires: Ediciones Paidós Ibérica.
- Viennet, R. y Pont, B. (2017). Education policy implementation: A literature review and proposed framework. *OECD Education Working Papers*.

■ Reflexiones sobre el sistema de créditos académicos en Educación Superior del Paraguay

Fecha de recepción: 26/05/2024 Fecha de aceptación: 3/09/2024

Cynthia Paiva*
Emilce Tavares Bogado**
Mariza Amaral***

Resumen

En esta investigación se reflexiona sobre el sistema de créditos académicos en la Educación Superior (ES) del Paraguay. A través de la revisión de la literatura existente, se destaca el creciente interés en la adopción de este sistema debido a su importancia para la flexibilización curricular, el fomento de la movilidad estudiantil, el reconocimiento de estudios, la mejora de la calidad educativa y el impulso a la internacionalización institucional. Estos aspectos impactan positivamente en la experiencia de los estudiantes, la reputación de las instituciones y el desarrollo de habilidades y conocimientos relevantes para el mercado laboral. Para lograr una implementación efectiva, es fundamental considerar diversos enfoques teóricos y experiencias internacionales exitosas. Además, la colaboración entre instituciones educativas, el Gobierno y otros actores clave resulta esencial para establecer políticas y prácticas coherentes.

Palabras clave: créditos académicos, educación superior, movilidad estudiantil, flexibilidad curricular, calidad educativa.

* Universidad Nacional de Caaguazú. Rectorado. Coronel Oviedo. Caaguazú. Paraguay.
E-mail: cynthiapaiva88@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0003-1442-5109>

** Instituto de Formación Docente. Filial Coronel Oviedo. Caaguazú. Paraguay.
E-mail: prof.emilcetavares@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-4095-6686>

*** Universidad Jesuítica del Paraguay. Asunción. Paraguay. E-mail: marizamaryl@gmail.com.
<https://orcid.org/0000-0002-5818-0011>

Abstract

This research reflects on the academic credit system in higher education in Paraguay. Through a review of the existing literature, a growing interest in adopting this system is highlighted, given its importance for curricular flexibility, promoting student mobility, recognizing studies, improving educational quality, and advancing institutional internationalization. These aspects positively impact the student experience, institutional reputation, and the development of skills and knowledge relevant to the labor market. To achieve effective implementation, it is essential to consider various theoretical approaches and successful international experiences. Additionally, collaboration among educational institutions, the government, and other key stakeholders is crucial to establishing coherent policies and practices.

Keywords: Academic credits, Higher education, Student mobility, curricular flexibility, educational quality.

Introducción

En la Educación Superior (ES), la aplicación de créditos académicos es fundamental en los procesos educativos y sobre todo por sus implicancias académicas, administrativas y tecnológicas. Con relación a lo mencionado anteriormente, se destaca lo manifestado por Restrepo (2005) haciendo referencia a recomendaciones de la UNESCO, de promover en las instituciones educativas los créditos como instrumentos de incremento de la calidad del sistema de ES.

El campo de estudio relacionado con la implementación de los créditos académicos se sitúa dentro del ámbito humanístico, específicamente, en el campo de la educación y su constante búsqueda de mejora. Su disciplina principal se centra en la actualización curricular, donde se generan políticas de implementación que establecen características y criterios basados en diversas perspectivas teóricas. Esta área de estudio promueve la investigación y el desarrollo de estudios que exploran las actualizaciones en la formación de profesionales, los conocimientos pedagógicos, las características inherentes a la práctica docente y las tradiciones arraigadas en el sistema educativo.

La conceptualización del término “crédito académico” ha experimentado diversas reconsideraciones y reinterpretaciones que enriquecen su significado. Esto se debe a que implica la incorporación de variables cada vez más complejas y holísticas, lo que amplía las posibilidades de convertirse en un instrumento para lograr una educación superior de mayor calidad.

A medida que se avanza en la conceptualización de los créditos académicos, se destacan aspectos fundamentales como la medición precisa de la carga de trabajo del estudiante, la evaluación de los resultados de aprendizaje y la promoción de la flexibilidad curricular. Estos elementos se entrelazan para proporcionar una experiencia educativa completa y significativa, en la cual los estudiantes tienen la oportunidad de adquirir conocimientos, habilidades y competencias pertinentes para su desarrollo personal y profesional.

La medición precisa de la carga de trabajo del estudiante permite una distribución equitativa y clara de los créditos, asegurando que se valore adecuadamente el tiempo y el esfuerzo dedicados a cada curso o asignatura. Por otro lado, la evaluación de los resultados de aprendizaje proporciona una manera objetiva de verificar el progreso y el logro de los estudiantes, fomentando una educación centrada en el aprendizaje y en el desarrollo de habilidades prácticas. Además, la flexibilidad curricular brinda a los estudiantes la posibilidad de personalizar su trayectoria educativa, eligiendo asignaturas acordes a sus intereses y metas individuales. Esto les permite desarrollar un perfil académico más completo y adaptado a sus necesidades particulares.

Los créditos académicos desempeñan un papel fundamental en el establecimiento de un sistema que facilite y fomente el diálogo interinstitucional y la movilidad de los estudiantes, tanto a nivel local como internacional. Además, el currículo basado en créditos académicos brinda a los estudiantes la oportunidad de personalizar su trayectoria educativa, utilizando créditos para seleccionar cursos y asignaturas según sus intereses y metas individuales. Esta flexibilidad les permite adaptar su educación a sus necesidades y aspiraciones específicas (Restrepo, 2008).

La implementación de créditos académicos ha presentado múltiples desafíos en el sistema de ES en Paraguay. En respuesta, el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) emitió la Resolución N.º 221/2024, que establece el Sistema Nacional de Créditos Académicos - Paraguay (SNCA-PY), diseñado para medir la dedicación académica del estudiante mediante horas de estudio supervisadas por docentes y trabajo autónomo. Su propósito es promover la comparabilidad de los aprendizajes y el reconocimiento mutuo entre instituciones de educación superior de Paraguay y del extranjero, impulsando así la movilidad estudiantil (CONES, 2024).

Además, se busca establecer un marco normativo uniforme para la implementación de créditos académicos en universidades públicas y privadas, con el fin de mejorar la internacionalización y movilidad estudiantil y generar un estándar de calidad a nivel nacional. Esta iniciativa, idealmente, debe estar liderada por las universidades, como entes decisorios en la mejora continua de la educación superior, lo que permitiría desarrollar políticas unificadas que faciliten estos objetivos.

Este cambio de paradigma busca fortalecer el desarrollo de un perfil profesional adaptable a un entorno laboral en constante cambio. Se reconoce que, en este contexto, la capacidad de aprender y adaptarse es más relevante que la acumulación de conocimientos especializados, los cuales pueden volverse obsoletos rápidamente. Así, se promueve el desarrollo de habilidades transversales, como el pensamiento crítico, la creatividad, la innovación, la comunicación efectiva, la colaboración y la resolución eficiente de problemas. Estas competencias posibilitarán a los graduados enfrentar los desafíos del mundo laboral y adaptarse a las demandas cambiantes a lo largo de su carrera, fomentando un aprendizaje continuo.

Para implementar adecuadamente el sistema de créditos académicos, es crucial una visión integral del marco normativo tanto internacional como nacional, que permita establecer políticas aplicables en distintas carreras y unidades académicas. Esto garantizará que el sistema no limite la movilidad académica y, al alinearse con estándares internacionales, facilite la transferencia de créditos sin barreras. Asimismo, es esencial revisar los objetivos educativos y las competencias de cada programa, asegurando que los créditos otorgados se reconozcan y acepten de manera eficaz, lo que a su vez facilita la personalización de los planes de estudio y la movilidad estudiantil.

Conceptualización de créditos académicos

Los créditos académicos, según lo conceptualiza Restrepo (2008): “es una unidad de medición del esfuerzo que se necesita de parte del estudiante para adquirir algunas competencias, por cualquier medio de aprendizaje (cursos académicos, aprendizaje informal o aprendizaje fuera de la universidad)” (p. 38). A su vez, un sistema de créditos es una forma regulada de describir un programa de estudios, asignándoles créditos a sus componentes. Los créditos académicos representan un elemento básico en la construcción de un sistema que posibilite y amplíe el diálogo interinstitucional y la movilidad de los estudiantes, tanto en el ámbito local como entre países y regiones.

La diversidad de sistemas y criterios entre las instituciones de educación superior impide con frecuencia llegar a acuerdos para la transferencia de créditos, y no se considera que la acumulación de los mismos pudiera servir para continuar los estudios en otra institución o para el reconocimiento de experiencias de aprendizaje o conocimientos adquiridos por vías no tradicionales de educación, siendo esta es una de las dificultades más claras que se han observado en la región, a partir de experiencias propias.

La Resolución CONES N° 221/2024, que establece el Sistema Nacional de Créditos Académicos - Paraguay (SNCA-PY), define en su artículo 2 el Crédito Académico Paraguayo (CA-PY) como una unidad de valor que estima el trabajo académico necesario para que un estudiante alcance los resultados de aprendizaje y cumpla con los requisitos

de titulación en cursos de pregrado, grado y posgrado, conforme a las modalidades y normativas aprobadas por el CONES.

Marco normativo de la implementación de créditos académicos

El establecimiento del marco normativo surge desde la declaración realizada el 25 de mayo de 1998 en La Sorbona, consolidada y reforzada por la Declaración de Bolonia, basada en estas consideraciones, siendo las instituciones de ES vía clave para promocionar la movilidad de los ciudadanos y la capacidad de obtención de empleo y el desarrollo general de la población.

A nivel latinoamericano, se han abordado los fundamentos y procedimientos conducentes al establecimiento de un sistema de Crédito Latinoamericano de Referencia (CLAR), conforme al objetivo N.º 6 del Proyecto *Tuning* América Latina: “Orientaciones político-educativas para el establecimiento de un sistema de créditos académicos para América Latina”, donde a partir del relevamiento de datos se encontró que no existe un sistema de créditos académicos compartido por los países latinoamericanos, existiendo solo experiencias diversas, con distinto grado de profundidad y alcances.

En Paraguay, si bien el CONES ha establecido un SNCA-PY, aún en las instituciones de educación superior falta una normativa que estandarice y establezca criterios y sucesivas capacitaciones para la implementación de un sistema de créditos académicos.

El sistema de créditos académicos se realizó con el fin de regular el reconocimiento académico y promover la movilidad entre instituciones, para así romper con el aislamiento y la autosuficiencia de escuelas y carreras, que impedían la utilización eficiente de los recursos. Para ello, la organización de los créditos, desde un principio, tuvo una conjetura diferente, que debió instalar metodologías que sustituyan los modelos tradicionales, la reflexión y el trabajo sobre las competencias y el perfil profesional, entre otros, que han propiciado un nuevo escenario cultural que, en gran medida, posibilitó flexibilizar el sistema educativo (Alonso y Arandia, 2017).

En la mayoría de los países, existe alguna normativa para establecer los créditos académicos con el propósito de contabilizar los estudios o experiencias de aprendizaje, facilitando el intercambio entre instituciones. Sin embargo, la diversidad de sistemas y criterios entre las instituciones de educación superior a menudo dificulta llegar a acuerdos para la transferencia de créditos, y no se aprovecha plenamente su potencial para continuar los estudios en otras instituciones o reconocer experiencias de aprendizaje no tradicionales (Restrepo, 2008). Es fundamental establecer mecanismos y criterios más consistentes y armonizados para la transferencia de créditos, con el objetivo de facilitar la movilidad estudiantil y reconocer de manera integral el aprendizaje adquirido.

Lo fundamental y el objetivo claro de la aplicación de un sistema de créditos académicos es que permite la interacción académica entre universidades y facilita la homologación y convalidación de asignaturas o de títulos en el exterior. El interés por los créditos académicos y su aplicación en la ES ya proviene desde finales del siglo XIX, donde se estableció el sistema de horas crédito en la Universidad de Harvard, y en los últimos años ha cobrado gran relevancia, procedente de la experiencia en Europa, que proviene desde finales de la década de los 80 y principalmente a partir de la Declaración de La Sorbona (1998), desde donde se asentaron las bases para la creación de un Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y la Declaración de Bolonia (1999), que estableció los principios y compromisos básicos para orientar ese proceso.

En ese contexto, específicamente, en el continente americano, las primeras experiencias se orientaban a permitir acceder a nuevos campos del saber y a la reestructuración de currículos con paradigmas rígidos e inflexibles, para lo que se da la posibilidad de incorporar asignaturas en los programas. De ahí que las actualizaciones ya venían siendo constantes y se dieron los ajustes de los programas ya en términos de créditos (Miralles et al., 2014). Estas tempranas experiencias produjeron la apertura primero en Norteamérica y después en el resto del mundo, adoptando los créditos como una unidad que permitió estandarizar los procesos educativos, calcular y acreditar la labor académica del estudiante y facilitar la apertura de los currículos a nuevos saberes y campos del conocimiento, encaminando la cosmovisión interdisciplinaria de los estudiantes.

En Norteamérica, un crédito en pregrado equivale a 48 h de trabajo por parte del estudiante y en posgrado a 64 h. Por lo tanto, en general, la carga es de 15 a 16 créditos en pregrado y en posgrado 12: en ambos casos significa 48 h de trabajo semanal del estudiante y la duración del semestre de 16 semanas (Restrepo, 2008).

El SICA en América Latina no es más que la facilidad de la valoración y comparación de los resultados del aprendizaje en el contexto de diferentes programas y entornos de estudio, proporcionando un plan homologado para contrastar el aprendizaje entre los distintos programas académicos, instituciones, regiones y países. Para ello, es importante una variable común, asentando en bases para una propuesta en términos de duración de los programas de estudio, definición de una unidad común de créditos académicos, definición de rangos de créditos por nivel formativo, número previsible de créditos por periodo académico y criterios preliminares de acumulación y transferencia de créditos (Restrepo, 2005).

Según el documento final del Proyecto *Tuning* (2013), donde trata los CLAR, las ventajas son numerosas. Entre ellas se destaca la de facilitar la movilidad de estudiantes en América Latina y de esta con respecto al mundo, en particular con universidades de Europa, el momento del reconocimiento de aprendizajes adquiridos a lo largo de la vida y/o a través de la experiencia laboral, incrementando el acceso a las Instituciones de ES (IES).

de estudiantes no tradicionales o de tiempo parcial, que el mismo sea compatible con el Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos (ECTS) y que facilite la comprensión de la educación superior de América Latina en otras regiones del mundo. Además, permitirá calcular tanto el trabajo académico como el aprendizaje del estudiante, la transparencia y comparación de los programas de estudio y las competencias profesionales y, por ende, dará la facilidad de reconocimiento mutuo de las titulaciones, respecto al mundo, en particular con la Unión Europea. En los análisis realizados se ha propuesto que un crédito SICA equivale a 32 horas del trabajo académico del estudiante, ya que el cálculo es el que más se acerca al ECTS.

En el contexto educativo de Paraguay, en el año 2003, el país se integró al Programa de Movilidad AUITMER (Asociación de Universidades e Institutos Tecnológicos del Mercosur Educativo), que tuvo como objetivo principal el reconocimiento de créditos como herramienta para la movilidad estudiantil. Como parte de esta iniciativa, la asociación desarrolló una “Guía de Implementación de Transferencia de Créditos adaptada al Mercosur”, la cual fue una propuesta valiosa para avanzar en la implementación futura de un sistema de créditos en el ámbito del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Este enfoque de reconocimiento de créditos permitiría a los estudiantes de Paraguay y otros países de la región tener la oportunidad de transferir sus estudios y experiencias académicas de manera más fluida, promoviendo así la movilidad y la cooperación educativa entre las instituciones del Mercosur (Restrepo, 2008).

Es importante resaltar que, en el marco de la implementación de los créditos académicos en el grupo de universidades, se han logrado avances significativos en los procesos de acreditación y en los protocolos para la integración de programas académicos en diversos niveles de formación. Se reconoce el esfuerzo conjunto de la Universidad Nacional de Asunción, la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción y la Universidad Nacional del Este por dar el primer paso en la implementación de un sistema de créditos académicos. Estas instituciones han demostrado un compromiso destacado en promover y adaptar sus programas de estudio para facilitar la movilidad estudiantil y mejorar la calidad de la educación superior en Paraguay. Sus acciones han sentado las bases para que otras instituciones se sumen a este importante proceso de implementación de los créditos académicos en beneficio de los estudiantes y del desarrollo académico del país.

En Paraguay, el CONES ha trabajado en la implementación de un sistema de créditos académicos, estableciendo inicialmente el SNCA-PY mediante la Resolución CONES N° 536/2018. Este sistema tiene como objetivo mejorar la comprensión de los programas de estudio, definir la carga académica requerida para los estudiantes y facilitar la movilidad estudiantil tanto a nivel nacional como internacional. Posteriormente, la Resolución CONES N° 280/2022 definió los criterios para aplicar el Sistema Nacional de Créditos Académicos en las carreras de grado y programas de posgrado.

Actualmente, la Resolución CONES N° 221/2024, que regula el Sistema Nacional de Créditos Académicos - Paraguay (SNCA-PY), establece en su artículo 6.° que el valor de un crédito académico en el SNCA-PY oscila entre veinticinco (25) y treinta (30) horas totales. Cada institución de educación superior es responsable de definir el valor exacto dentro de este rango y declararlo en su proyecto académico, valor que se denomina “Normalizador del valor del crédito académico” (N).

Por su parte, el artículo 7. determina que el número de créditos académicos asignados a una actividad se calculará dividiendo el total de Horas Totales de Trabajo Académico del estudiante (HTTA) entre el valor de crédito establecido, entre 25 y 30 horas. El resultado de esta división puede expresarse en números enteros o con un decimal.

Estas disposiciones buscan brindar un marco normativo claro y pautas para la implementación efectiva de los créditos académicos, beneficiando a los estudiantes y promoviendo la calidad de la educación superior en el país.

Diseño del sistema de créditos

El diseño del sistema de créditos debe basarse en la triangulación de información obtenida a partir del análisis de cada institución. Esto permitirá a las instituciones educativas centrarse en el estudiante y promover su responsabilidad en el proceso de adquisición de logros de aprendizaje y competencias. Además, se busca flexibilizar el currículo y favorecer la integración holística del estudiante, así como planificar y organizar de manera eficiente el currículo. El sistema de créditos también servirá como referencia para comparar programas de estudio, reflexionar sobre las metodologías de enseñanza y formas de evaluación, optimizar el tiempo dedicado al aprendizaje y distribuir equitativamente la carga de trabajo entre profesores y estudiantes. Estos beneficios se destacan en el documento final del Proyecto *Tuning* (2013).

Es importante resaltar que el diseño de un sistema de créditos en el país fomenta la reflexión de las instituciones educativas sobre sus proyectos educativos. Su objetivo es facilitar la transferencia y movilidad académica entre las instituciones de educación superior de América Latina, mediante el uso de un esquema de conversión común y el reconocimiento mutuo de cursos y actividades académicas realizadas por los estudiantes en movilidad. Este enfoque promueve la colaboración y la integración regional, brindando mayores oportunidades de estudio y enriqueciendo la experiencia educativa de los estudiantes.

Políticas de implementación de los créditos académicos

La implementación de una política bien analizada y estructurada de un sistema de créditos permitirá la flexibilidad de los currículums para el intercambio. Soto (2006) refiere que, en un mundo globalizado, se necesita de mano de obra cualificada, y la importancia de la acumulación y transferencias de créditos académicos que permitan la movilidad estudiantil que beneficiará para la unificación de la labor académica; además, garantizará que los profesionales puedan moverse de un país a otro. Este mecanismo es ideal para el reconocimiento de títulos por medio de una unidad académica como es el sistema de créditos compatibles.

Una política de créditos académicos debe sostenerse en criterios, una organización, desarrollo y la acción de la gestión de los créditos en coherencia con el proyecto educativo de las carreras de una institución, teniendo en cuenta también presentes las modalidades de las mismas áreas de conocimiento, disciplinas y niveles de formación de la oferta académica. Si bien el cálculo de los créditos académicos debe expresarse en coherencia con la política de resultados de aprendizaje y con el diseño educativo, entendido este como el proceso de transformación dinámica de un curso académico. Es así como se definen las horas cursadas en el aula y el trabajo independiente en el marco de nuevos escenarios de formación, sobre los cuales se debe brindar la experiencia personalizada al estudiante para el desarrollo óptimo en su proceso de formación. Montero (2006) define los créditos académicos como una unidad de medida para la distribución del tiempo de dedicación para el aprendizaje del estudiante, que le permitirá alcanzar los resultados de aprendizaje.

Es importante mencionar en este aspecto que el proceso del *Tuning* (2007) en sus inicios requirió una definición clara y concisa del término créditos académicos, y que una institución para crear sus normativas debe establecer primeramente metas, objetivos y resultados claros de aprendizaje. Por lo mismo, se ve la necesidad de lograr una mayor claridad y conocimiento, respecto al papel que cumple los créditos académicos, la asignación de los mismos, el diseño de los programas de estudio, el cálculo en base al trabajo del estudiante, la relación entre el trabajo del estudiante, los métodos de enseñanza y los resultados del mismo.

Al considerar diversos materiales de lectura, se destaca la importancia de establecer políticas con lineamientos específicos para la implementación de un sistema de créditos en la educación superior. Sin embargo, antes de ello, es necesario llegar a acuerdos sobre el sentido, los propósitos, el valor y los alcances de una unidad de medida común para la educación superior en múltiples países, tanto por parte de las universidades como de los gobiernos. Esto implica identificar las diferencias y similitudes, así como encontrar formas viables de articular y reconocer las actividades entre los diversos programas académicos. Este proceso contribuirá a la consolidación de la idea de un sistema de créditos común entre todos los países involucrados, promoviendo la movilidad estudiantil y facilitando el reconocimiento internacional de los logros académicos.

Según se expresa en el Proyecto *Tuning*, documento final (2013), no existe un sistema de créditos académicos compartido por los países latinoamericanos; más bien, son experiencias diversas, con diferentes grados de profundidad y alcances. En este sentido, es sumamente importante realizar un análisis profundo a la hora de establecer una política; asimismo, qué modelo seleccionar, entre los distintos tipos. Esto es clave, ya que al utilizar modelos de otros países con una estructura educativa universitaria distinta, muchas veces se impide la comprensión de la realidad nacional y dificulta la aplicación eficaz.

En ese sentido, el enfoque por competencias a través del sistema de créditos constituye un desafío para los responsables de la ES en el Paraguay y con más razón en estos tiempos, donde la conexión a internet está cada vez más en auge y sin precedentes como en la “era de la globalización las sociedades han experimentado grandes cambios en los diferentes aspectos de la vida humana” (Rohbeck, 2018).

La implementación de un SNCA-PY en la ES de Paraguay busca alinearse con modelos globales que fomenten la integración académica, la mejora continua de la calidad educativa y la creación de nuevas oportunidades de aprendizaje (Vera de Gómez, 2023). Este sistema permitirá mantener estándares de calidad que posicionen al país a nivel internacional. Sin embargo, para lograr resultados óptimos, es crucial capacitar a los docentes en metodologías y estrategias de enseñanza centradas en las competencias deseadas (Smulders-Chaparro y Cáceres-Rolín, 2024).

La universidad y su transformación

El papel de las instituciones de educación superior es transcendental en la construcción de un proyecto real de justicia social, constituyéndose equidad, calidad y relevancia en las demandas clave de la educación del nuevo siglo. Rengifo-Millán (2015) afirma que es el momento preciso para reinventar la universidad, la cual dependerá de la capacidad de responder a las exigencias de una reforma institucional de manera continua. Es troncal reconsiderar el fundamento de la universidad en la era contemporánea con el propósito de renovarla.

Según varios investigadores citados por Rengifo (2015), los cambios económicos, políticos, tecnológicos y culturales de la sociedad actual se consideran un motor del desarrollo, por lo cual las universidades se han visto sometidas a una serie de exigencias en sus relaciones con la sociedad, con el Estado y con los sectores productivos, y las mismas deben responder de una manera gradual al crecimiento exponencial del conocimiento.

Las tendencias mundiales que se observan son una referencia indispensable para el diseño de las políticas educativas. Tanto los docentes como los estudiantes experimentarán

desafíos, teniendo en cuenta los cambios trascendentales que ocurren en la educación. Los problemas serán más complejos, pero también se contará con capacidades que nunca antes habían estado a disposición del ser humano. Según Bitar (2015), en medio de estos cambios mundiales, en los próximos años se promoverán significativas reformas en la educación, en particular, en la educación superior.

Sánchez y Martínez (2011) han analizado el origen, la evolución, la situación actual y los escenarios futuros de la implementación del Sistema Nacional de Créditos Académicos en México, donde concluyeron que la aplicación del sistema de créditos radica en la importancia de fomentar la flexibilidad y movilidad en México. Resulta claro que el mismo es indispensable si deseamos un marco normativo nacional para el fácil traslado de estudiantes, la revalidación y el reconocimiento de estudios, mediante la transferencia de créditos de una manera automática. Este sistema puede disminuir costos de operación, ya que diversos programas podrán compartir recursos existentes, así como incrementar el número de programas ofrecidos en función de las opciones terminales disponibles.

Según Restrepo (2008), el Sistema de Créditos Académicos es un medio que facilita la valoración y comparación de los resultados del aprendizaje en el contexto de distintos programas y entornos de estudio. Proporciona, también, un método homologado para comparar el aprendizaje entre los distintos programas académicos, instituciones, regiones y países. El mismo autor realizó un análisis comparativo entre los sistemas de créditos vigentes en diversos países de América Latina. Este análisis ha permitido identificar los referentes comunes y sentar las bases para una propuesta. Dicha propuesta va en la dirección de sentar las bases de una unidad común de créditos académicos, que no pretende reemplazar ni eliminar el sistema propio de cada nación o institución referente a sus créditos académicos.

En ese sentido, las instituciones de educación superior debieron responder a los desafíos y retos derivados de los escenarios emergentes del nuevo siglo, a través de la denominada “Reforma Universitaria”, considerada la vía más libre para asumir estas transformaciones.

Delgado (2003) define la transformación universitaria como:

El proceso mediante el cual la universidad reformula y actualiza sus procesos académicos y administrativos, su organización y su marco legal para adecuarse a los nuevos escenarios que constituyen su entorno. De esta manera, se identifica con el conjunto de procesos, estrategias, actividades que los universitarios emprenden en la búsqueda planificada de la transformación institucional (p. 388).

Ferreira y Lima (2013) refirieron que la etapa inicial del *Tuning* tuvo como objeto fundamental los estudios de créditos y la organización de los procesos de aprendizaje, ofreciendo contribuciones significativas al ECTS. Concientizándose de la necesidad de contribuir al desarrollo de conocimientos y habilidades requeridas, los gestores del *Tuning* proporcionaron oportunidades y material producido en cuanto a competencias genéricas y temas correlativos. Por lo tanto, el proyecto desarrolló los puntos de referencia comunes para los currículos que se basarían en las competencias que se subdividirían en diferentes áreas.

Es importante destacar que la transformación universitaria tiene mucho que ver con el proceso de la globalización económica, por lo que existe un consenso generalizado acerca de que la universidad enfrenta una crisis estructural y prolongada, que se ha dado en forma parcial y a diferente ritmo entre los países desarrollados y los países emergentes.

Por lo tanto, en ese contexto, según Medina (2009), la transformación universitaria debe ser constante, enfocada en un conjunto de políticas y estrategias que transversalizan la vida universitaria, tocando los sistemas de estudio, pasando por renovar el plantel de docentes, capacitación continua, en cuanto a los avances de la ciencia y la tecnología, buscar que el docente sea activo y proactivo, reponer los cargos vacantes del personal que se ha jubilado, incentivar la participación del docente jubilado en acciones específicas y lograr un consenso incluso sobre los modos de participación de la comunidad en la toma de decisiones en sus distintas áreas.

Los créditos académicos son fundamentales en la ES, ya que representan el tiempo y esfuerzo que un estudiante dedica a su formación, facilitando la organización y estandarización de los programas de estudio. Permiten a los estudiantes personalizar su trayectoria educativa, eligiendo cursos que se alineen con sus intereses y metas profesionales, y son reconocidos por diferentes instituciones, lo que favorece la movilidad estudiantil (Cruz, 2024). Además, los créditos sirven como una medida del aprendizaje y rendimiento académico, contribuyendo a la evaluación de las competencias adquiridas. Asimismo, pueden influir en la elegibilidad para becas y oportunidades de prácticas, promoviendo una mayor inversión en la educación, lo que los convierte en un elemento clave para el desarrollo integral de los futuros profesionales.

Reflexiones finales y desafíos

La implementación eficaz del SNCA-PY representa un paso importante hacia la mejora y la internacionalización de la ES en el país. A través de la adopción de estándares y criterios internacionales, se busca facilitar la transferencia de créditos, promover la movilidad estudiantil y académica, y favorecer la articulación entre las instituciones de educación superior. Esto permitirá a los estudiantes personalizar su trayectoria educativa,

ampliar sus oportunidades de estudio y desarrollo, y adquirir competencias relevantes para el mundo laboral, en constante evolución.

Sin embargo, es importante tener en cuenta los desafíos que pueden surgir en el proceso de implementación. Es necesario contar con un marco normativo claro y consensuado, así como establecer mecanismos de seguimiento y evaluación para garantizar la efectividad y la calidad del sistema de créditos. Asimismo, se requiere una colaboración estrecha entre las instituciones educativas, el Gobierno y otros actores relevantes para asegurar la coordinación y la coherencia en la aplicación de este sistema.

En términos de reflexiones finales, la implementación exitosa del SNCA-PY tiene el potencial de generar beneficios significativos para los estudiantes, las instituciones educativas y el país en su conjunto. Además de facilitar la movilidad académica y la comparabilidad de programas de estudio, este sistema fomentará el enfoque en el estudiante, promoviendo su responsabilidad en el proceso de aprendizaje y el desarrollo de competencias clave. Asimismo, brinda oportunidades para la actualización curricular, la integración de enfoques pedagógicos innovadores y la adaptabilidad a los cambios en el mundo laboral.

Referencias

- Alonso-Sáez, I. y Arandía-Loroño, M. (2017). 15 años desde la Declaración de Bolonia: Desarrollo, situación actual y retos del Espacio Europeo de Educación Superior. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 8(23), 199-213. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-28722017000300199&lng=es&tlng=es
- Bitar, S. (2015). Tendencias mundiales y el futuro de la Educación Superior en Chile. *Inter-American Dialogue*. <http://www.bitar.cl/wp-content/uploads/2015/05/bitartendencias-mundiales-pdf-final.pdf>
- Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (2015). *Manual para la implementación del Sistema de Créditos Académicos Transferibles SCT-Chile*. <http://dfi.mineduc.cl/usuarios/MECESUP/File/2014/publicaciones/SCT-Chile-Manual2013.pdf>
- CONES (2022, 8 de agosto). Resolución CONES N.º 280/2022. Que actualiza y establece los criterios para la aplicación del Sistema Nacional de Créditos Académicos en las carreras de grado y programas de postgrado en las modalidades aprobadas por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES). <https://cones.gov.py/resolucion-cones-n-280-2022-que-actualiza-y-establece-los-criterios-para-la-aplicacion-del-sistema-nacional-de-creditos-academicos/>

- CONES (2018, 10 de diciembre). Resolución CONES N.º 738/2018. Por la que se establece los criterios para la aplicación del Sistema Nacional de Créditos Académicos. <https://cones.gov.py/resolucion-cones-n-738-2018-que-establece-los-criterios-para-la-aplicacion-del-sistema-nacional-de-creditos-academicos/>
- Cruz, F. (2024). Desafíos de la Educación Superior en Paraguay: Un análisis de las políticas actuales. *Revista Científica en Ciencias Sociales*, (6), e601205. <https://doi.org/10.53732/rccsociales/e601205>
- Declaración de La Sorbona (1998, 25 de mayo). Declaración conjunta para la armonización del diseño del Sistema de Educación Superior Europeo. <http://ees.umh.es/contenidos/Documentos/DeclaracionSorbona.pdf>
- Declaración de Bolonia (1999, 19 de junio). Declaración conjunta de los Ministros Europeos de Educación. <https://www.educacionyfp.gob.es/dctm/queesbolonia/documentos/declaraciondebolonia.pdf?documentId=0901e72b8004c356>
- Delgado, J. C. (2003). La reforma universitaria: base para una estrategia de transformación institucional. *Educere*, 7(23), 387-393. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35602310>
- EEES (2000). Hacia el espacio europeo de educación superior. *Perfiles Educativos*, 22(89-90), 130-139. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982000000300008&lng=es&tlng=es
- Ferreira, C. y Lima, P. (2013). Proyecto Tuning América Latina en las universidades brasileñas: características y ámbitos en el área de la educación. *Paradigma*, 34(1), 83-96. http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1011-22512013000100006&lng=es&tlng=es
- Medina Bermúdez, J. A. (2009). La Transformación Universitaria no es un Acto Mágico. *Frónesis*, 16(2), 371-374. http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-62682009000200011&lng=es&tlng=es
- Mirallas Aguilera, E., Sierra Figueredo, S., Pernas Gómez, M., Fernández Sacasas, J., Diego Cobelo, J., Taureaux Díaz, N. y Agramonte del Sol, A. (2014). Pertinencia de los créditos académicos. *Educación Médica Superior*, 28(4), 781-789. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-21412014000400016&lng=es&tlng=es
- Montero, M. (2006). Pedagogía y créditos académicos. *Cuadernos de Lingüística Hispánica*, (8), 217-242. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=322240663018>

- Proyecto Tuning (2013). Crédito Latinoamericano de Referencia (CLAR). Documento final. *Revista de Investigación en Psicología*, 15(1). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=732745>
- Proyecto Tuning (2007). *Reflexiones y perspectivas de la Educación Superior en América Latina. Informe Final - América Latina 2004-2007*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=326970>
- Rengifo-Millán, M. (2015). La globalización de la sociedad del conocimiento y la transformación universitaria. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13(2), 809-822. <https://doi.org/10.11600/1692715x.13218060415>
- Restrepo, J. (2005). El sistema de créditos académicos en la perspectiva colombiana y MERCOSUR: aproximaciones al modelo europeo. *Revista de la Educación Superior*, 34(135), 131-152. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60413508>
- Restrepo, J. (2008). Sistema de Créditos Académicos (SICA) y Complemento al Título (CAT) para América Latina. *Proyecto 6X4 UEALC. Informe final*. https://www.researchgate.net/publication/304014609_Sistema_de_Creditos_Academicos_SICA_y_complemento_al_titulo_CAT_para_America_Latina
- Rohbeck, J. (2018). Globalización e historia. *Diánoia*, 63(80), 119-147. <https://doi.org/10.22201/iifs.18704913e.2018.80.1529>
- Sánchez, P. y Martínez, L. (2011). El Sistema de Asignación y Transferencia de Créditos Académicos (SATCA) en México: origen, seguimiento y prospectivas. *RIES*, 4(2), 123-134. <https://www.scielo.org.mx/pdf/ries/v2n4/v2n4a7.pdf>
- Smulders-Chaparro, M. y Cáceres-Rolín, E. (2024). Enfoque por competencias: Perspectivas de docentes de una unidad académica de gestión pública, para la implementación del sistema de créditos en la Educación Superior. *Revista Científica de la UCSA*, 11(2), 21-28. <https://doi.org/10.18004/ucsa/2409-8752/2024.011.02.021>
- Soto, D. (2006). La universidad latinoamericana en el siglo XXI. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 8(1), 113-136.
- Unesco (2019). *Convenio Regional de Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe*. http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=49523&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Vera de Gómez, N. (2023). *Guía de implementación de sistema nacional de créditos académicos. Paraguay: Instituto Desarrollo (ID) - Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)*.

■ La Educación Superior en el Paraguay: mirada al futuro

Fecha de recepción: 5/06/2024 Fecha de aceptación: 16/07/2024

José Duarte*

Juan Manuel Invernizzi**

Resumen

Este estudio examina la evolución y los desafíos de la Educación Superior (ES) en el Paraguay, destacando las transformaciones regulatorias y estructurales que han surgido en respuesta a las dinámicas políticas y educativas del país. Tras la dictadura de Stroessner, las universidades paraguayas obtuvieron una mayor autonomía; sin embargo, esto también resultó en su distanciamiento de las reformas educativas más amplias, impactando su integración en la planificación del desarrollo nacional. En respuesta a este aislamiento, legislaciones significativas como la Ley N.º 136/93 y la Ley N.º 2529/2006 reformaron el Consejo de Universidades, limitando y luego eliminando su capacidad de supervisión directa sobre la creación de nuevas instituciones y programas académicos. Estos cambios establecieron un nuevo paradigma, en el que la autonomía universitaria necesitaba ser equilibrada con una regulación efectiva, especialmente a través de la creación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) y del Consejo Nacional de Educación Superior (CONES). Estas entidades buscaban reforzar la calidad y la pertinencia de la educación superior, alineándolas con las necesidades del desarrollo nacional y aplicando como metodología la revisión bibliográfica de artículos publicados en revistas indexadas. Este trabajo analiza cómo la implementación de recientes medidas regulatorias en el CONES está intentando superar los retos históricos, buscando una integración efectiva de la educación superior en las políticas públicas y una colaboración más estrecha entre el Estado, las instituciones educativas y la comunidad en general, para avanzar hacia un modelo de gobernanza moderno y efectivo.

* Consejo Nacional de Educación Superior. Asunción. Paraguay. E-mail: joseduartePENAYO@gmail.com.
<https://orcid.org/0009-0000-2648-5497>

** Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción". Asunción. Paraguay.
E-mail: juan_inver_@hotmail.com. <https://orcid.org/0000-0003-2151-6543>

Palabras clave: educación superior, Paraguay, regulación educativa, autonomía universitaria, modelos educativos.

Abstract

This study examines the evolution and challenges of higher education in Paraguay, highlighting the regulatory and structural transformations that have emerged in response to the country's political and educational dynamics. After the Stroessner dictatorship, Paraguayan universities obtained greater autonomy; However, this also resulted in its distancing from broader educational reforms, impacting its integration into national development planning. In response to this isolation, significant legislations such as Law No. 136/93 and Law No. 2529/2006 reformed the Council of Universities, limiting and then eliminating its capacity for direct supervision over the creation of new institutions and academic programs. These changes established a new paradigm in which university autonomy needed to be balanced with effective regulation, especially through the creation of the National Agency for Evaluation and Accreditation of Higher Education (ANEAES) and the National Council for Higher Education (CONES). These entities sought to reinforce the quality and relevance of higher education, aligning them with the needs of national development. By employing a systematic review of articles published in indexed journals as a methodology, this work analyzes how and the implementation of recent regulatory measures in CONES are trying to overcome historical challenges, seeking an effective integration of higher education in public policies and a closer collaboration between the State, educational institutions and the community in general to move towards a modern and effective governance model.

Keywords: Higher Education, Paraguay, Educational Regulation, Autonomy University, educational models.

Introducción: un recorrido desde América Latina y Paraguay

Al contextualizar la ES en América Latina, es habitual identificar un punto de inflexión a partir de las reformas universitarias de Córdoba en 1918. Estas reformas marcaron el inicio de una era para las Instituciones de Educación Superior (IES), caracterizadas por su autonomía institucional y académica, aunque, en su mayoría, administradas por el Estado. Las instituciones adoptaron modelos educativos con un enfoque predominantemente profesional (napoleónicos), observándose un incremento en su número y una calidad más o menos estable hasta la década de 1980.

Por otra parte, hacia finales del siglo XX y principios del XXI, se evidenció un cambio significativo en estos modelos, influenciados por políticas que priorizaron reformas

deudoras del mercado. Este proceso ha estado acompañado de un aumento en la demanda de matrícula universitaria y un crecimiento notable en el número de universidades en la región, pasando de 75 en 1950 a 1.500 a inicios de los años 2000, predominando las de gestión privada. Este fenómeno, documentado hasta el año 2011 por Brunner y Villalobos (2014), ilustra una gran transformación en el panorama educativo superior en la región (Lamarra, 2004, p. 39).

En el caso de Paraguay, desde una perspectiva histórica, el inicio de la ES se remonta a la fundación de la Universidad Nacional de Asunción en 1889, bajo la Ley de Enseñanza Secundaria y Superior del 24 de septiembre, y la creación de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” en 1960, por el Decreto de Fundación Institucional N.º 9350/60. Estos eventos propiciaron el surgimiento de las primeras instituciones de ES en el país: una de gestión pública y la otra de gestión privada (Beranger, 2014, p. 8).

En 1980, se promulgó la Ley de Universidades N.º 828/80 (Ley de Universidades, 1980), la cual dio origen al Consejo de Universidades. Este órgano estaba integrado por un rector representante de las universidades de gestión pública, uno de las universidades de gestión privada y el ministro de Educación, quien presidía el Consejo. Es crucial destacar el papel central del Gobierno en el control y ejercicio de la autonomía universitaria, definida por esta ley como “la libertad de los docentes e investigadores para exponer e indagar, con criterio científico, las cuestiones atinentes a la disciplina que cultiva” (Robledo, 2010, p. 9).

Tras la caída de Stroessner, Paraguay experimentó un cambio político significativo que, si bien trajo consigo un renovado aire de libertad, también condujo a una notable desconexión de las universidades del proceso de reforma educativa (Rivarola, 2003, p. 14). Este distanciamiento, en un contexto de transición democrática, evidenció una alternativa de gestión educativa que, aunque liberó al sector de un intervencionismo estatal excesivo, paradójicamente desvinculó a las instituciones universitarias de una participación activa en la planificación educativa nacional. Como resultado, las universidades se alejaron de su rol en la articulación de políticas públicas que respondieran a los desafíos y las necesidades del desarrollo del país (Rivarola, 2008, p. 558).

En 1993 se promulgó la Ley N.º 136/93 “De Universidades” (Ley de Universidades, 1993), la cual derogó la legislación anterior y estableció que el Consejo de Universidades se constituiría como un órgano rector autónomo e independiente de cualquier otro ente. Este cambio de relevancia enfatizó que, para que una universidad pudiera ofrecer cualquier carrera o programa de posgrado, era necesario obtener un dictamen favorable del Consejo de Universidades.

Además, se eliminó la posibilidad de intervención directa del Poder Ejecutivo en las decisiones del Consejo, el cual pasó a estar integrado por el rector de la Universidad Nacional de Asunción, el rector de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, un rector representante de las demás universidades privadas y su homólogo de las universidades públicas, excluyendo así la posición del ministro de Educación como presidente del órgano.

La autonomía universitaria se definió como la libertad de establecer objetivos y metas, planes y programas de estudio, investigación y servicios a la comunidad; crear unidades académicas o carreras con aprobación previa del Consejo de Universidades; elegir autoridades de manera democrática; designar profesores; administrar fondos y establecer relaciones con otras instituciones similares.

Es relevante destacar que, hasta ese momento, ya sea bajo la supervisión directa del Poder Ejecutivo o de un órgano “académico”, se ejercía una suerte de filtro con el objetivo de asegurar la calidad de las universidades, tanto de las nuevas como de las existentes, y la calidad de sus ofertas académicas.

Sin embargo, el 28 de abril de 2006, se promulgó la Ley N.º 2529/2006 (Ley N.º 2529 / modifica los artículos 4.º, 5.º, 8.º y 15 de la Ley N.º 136/93 “De Universidades”, 2006), conocida como “Ley Marcos”, en honor del senador que la propuso. Esta ley modificó los artículos 4 a 8 y 15 de la ley “De Universidades”, manteniendo el Consejo de Universidades, pero privándolo de la capacidad de emitir dictámenes vinculantes para la creación de universidades e institutos superiores, así como del control sobre las ofertas académicas de pregrado, grado y posgrado. Solo se mantuvo en vigor el Acta N.º 67/2000, un instrumento que establece que las carreras en el área de la salud deben demostrar tener una infraestructura apropiada.

Este momento representa un punto de inflexión en la educación superior en Paraguay, marcado por la creación de 28 universidades, 23 institutos superiores y más de 5.000 ofertas académicas, reflejando un cambio significativo en el paisaje educativo del país (Consejo Nacional de Educación Superior [CONES], 2022, p. 3).

En este escenario, la expansión de la matrícula universitaria, impulsada en gran medida por el sector privado, refleja una realidad compleja. Aunque la “Ley Marcos” facilitó la creación de más del 70% de las universidades privadas, este crecimiento no estuvo exento de problemas. La proliferación de instituciones de educación superior privadas, si bien incrementó el acceso a la educación universitaria, también planteó serios interrogantes respecto a la regulación, la calidad educativa y la equidad en el acceso. Esta tendencia hacia la privatización de la educación superior evidenció una disociación entre la expansión cuantitativa de la oferta educativa y la necesaria garantía de calidad, y

pertinencia de la formación ofrecida, poniendo en cuestión el papel del Estado en la supervisión y el financiamiento de un sistema educativo equitativo y de calidad.

En síntesis, podemos decir que, durante la década de 1990, el sistema de ES en Paraguay se resistió a ser incluido en el proceso de reforma educativa general, invocando una interpretación limitada de la autonomía universitaria. La desconexión del mundo de la educación superior del Estado fue tal que, recién en el año 2003, se crea la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), un primer paso en la recuperación de la función reguladora del Estado respecto de la calidad de las instituciones de educación superior (Robledo, 2010, p. 12). Este aislamiento de la educación superior limitó la capacidad para coordinar políticas públicas de largo alcance, perdiéndose así la oportunidad de integrar el mundo de la universidad a las estrategias nacionales de desarrollo (Villagra et al., 2022, p. 48) *a semi-structured survey was applied to students in the last year of public accounting careers in the Faculty of Economics of the universities UNC* (National University of Concepción).

Ante la situación de desregulación extrema de la oferta académica, sujeta únicamente a relaciones de mayoría legislativa, surgió una respuesta correctiva con la promulgación de la Ley N.º 3973/2010 (Ley n.º 3973 / modifica parcialmente el artículo 1.º de la Ley n.º 2529/06, “que modifica los artículos 4.º, 5.º, 8.º y 15 de la Ley n.º 136/93, ‘de Universidades’ 2010). Esta restituyó al Consejo de Universidades la autoridad para emitir dictámenes vinculantes sobre la creación de IES, sus filiales y ofertas académicas, marcando el inicio de un nuevo proceso en el cual el control estatal sobre la oferta académica del país se reafirmaba. Es importante destacar que, tras el retorno a una política regulatoria, se observó una notable disminución en la proliferación de ofertas académicas, lo que sugiere un impacto importante de la intervención estatal en este ámbito.

Dicha dinámica se profundiza en 2013, mediante la inauguración del actual marco normativo, con la promulgación de la Ley N.º 4995/2013 (Ley N.º 4995 “De Educación Superior”, 2013). Esta legislación, resultado de extensas deliberaciones en la comunidad académica nacional, logró consolidar avances significativos, tales como mantener el control estatal sobre la oferta académica en general, implementar mecanismos de supervisión para las ofertas ya existentes, reconocer a la ES como un bien público y crear el CONES. Esta nueva institución se conformó con 13 miembros, entre los cuales se encuentra el ministro de Educación o su delegado como miembro *ex officio*, quienes son responsables de elegir a su presidente.

La estructura del CONES ha sido objeto de críticas debido a que, a pesar de estar integrado por rectores, representantes de docentes y estudiantes de sectores tanto públicos como privados, la diversidad de sus miembros no necesariamente asegura una actuación objetiva del órgano. Sin embargo, vale mencionar que el CONES también incluye a miembros de estamentos considerados “neutros”.

Actualmente, en 2024, el país cuenta con 56 universidades y 34 institutos de ES. La distribución de la oferta de carreras se puede detallar en la Tabla 1.

Tabla 1

Distribución de oferta de carreras

CATASTRO DE OFERTAS ACADÉMICAS					
Institución de Educación Superior	Educación de grado	Educación de Posgrado (Doctorado)	Educación de Posgrado (Especialización)	Educación de Posgrado (Maestría)	Total
Universidad	3.693	253	1.190	912	6.048
Instituto Superior	152	5	91	63	311
Total General	3.845	258	1.281	975	6.359

Nota. Viceministerio de Educación Superior, Paraguay 2024.

El CONES ha comenzado a mostrar su papel regulador en el sector educativo, destacándose por acciones valiosas como la instauración del Registro Nacional de Ofertas Académicas. Este mecanismo ha permitido a la mencionada institución llevar a cabo la clausura de IES y programas que no lograron evidenciar su conformidad con los estándares requeridos antes de la implementación de la ley vigente. Asimismo, ha realizado intervenciones en establecimientos, tales como la Universidad Nacional de Pilar y la Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo, además de varias instituciones privadas. Estas acciones han culminado en la clausura de filiales y programas académicos y, en algunos casos, en la revocación de las leyes que autorizaron la operación de ciertos institutos superiores.

Uno de los grandes desafíos pendientes es el alineamiento de las condiciones de evaluación para la habilitación de carreras con las matrices de calidad definidas por la ANEAES. La duplicidad de criterios entre el CONES y la ANEAES ha permitido, hasta ahora, que se habiliten programas académicos sin el potencial de alcanzar la acreditación de calidad, una situación que compromete la coherencia del sistema. Superar este obstáculo requiere no solo una armonización de las normativas, sino también la construcción de un verdadero sistema de educación superior que trascienda la yuxtaposición de instancias como el CONES, la ANEAES y el Viceministerio de Educación Superior. Además, el CONES debe fortalecer su musculatura institucional para blindarse de las presiones políticas y económicas de actores cuyo único proyecto es la masificación de certificaciones sin una contraparte académica sólida. La integración efectiva de estas instituciones es clave para asegurar una regulación coherente y alineada con los objetivos de calidad educativa y desarrollo nacional.

Situación actual y desafíos de la Educación Superior en el Paraguay

La ES en Paraguay se encuentra ante el desafío de proseguir la construcción de un marco institucional que apunte a un equilibrio adecuado entre la desregulación anómica y la hiperregulación verticalista, ambos extremos igualmente problemáticos. Asimismo, resulta una urgencia avanzar en una nueva institucionalidad que apoye eficazmente los desafíos inherentes a la transmisión de conocimiento, la formación de capital humano y la maximización de nuestras capacidades académicas y profesionales.

La creación de este nuevo marco no implica un retorno al autoritarismo estatal del pasado, sino que apunta hacia un modelo de gobernanza moderno en la ES, dotado de las estructuras y capacidades necesarias para operar en un contexto cada vez más complejo¹ (-Moreno, 2020, p. 73). Se busca redefinir el papel del Estado en la ES no como un ente meramente interventor, sino como un articulador que promueva la calidad, la inclusión y la pertinencia de la ES, conectándose con las necesidades sociales y económicas del país. Por lo tanto, entre autoridad y regulación no debería haber un juego de suma cero, sino una reformulación de ambas categorías en un mundo donde las políticas públicas requieren incentivos claros y un marco amplio de confianza institucional.

Es en este sentido que se deben enmarcar las recientes medidas de la actual gestión del CONES, que persigue el objetivo de lograr un balance entre la autoridad estatal, la autonomía institucional de las IES y la participación activa de la comunidad educativa; una transformación hacia un sistema de educación superior más integrado y coherente, que responda a desafíos locales y globales.

Se busca, de este modo, comenzar a construir un modelo de gobernanza que supere la fragmentación histórica de la ES. En este contexto, la reciente modificación de la Ley N.º 4995/2013 ha otorgado al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) un papel preponderante al establecer que el CONES será presidido por el ministro de Educación o por un representante idóneo designado por este. Esta medida busca fortalecer la rectoría del Estado sobre el sistema de ES, consolidando una supervisión más directa y efectiva del MEC sobre las políticas y regulaciones que rigen este sector. La reforma apunta a superar las históricas tensiones entre autonomía universitaria y regulación estatal, integrando de manera más coherente las decisiones estratégicas del CONES con las políticas nacionales de educación, y fomentando una mayor alineación con los objetivos

¹ En este sentido, es importante la expresión de César Iván Moreno y Christian Muñoz Aguirre: “La afirmación de la autoridad del Estado en la dirección política del sistema de educación superior comprende la creación de unidades de gobierno especializadas y la centralización de funciones que antes eran responsabilidad de las IES o de otros actores. La nueva gobernanza requiere de gobiernos con capacidad para conducir los asuntos públicos y colectivos. No se trata del regreso del Estado interventor, sino de la construcción de capacidades políticas para actuar en un entorno cada vez más complejo”.

de desarrollo del país. Este cambio también responde a la necesidad de una articulación más estrecha entre las instituciones educativas y el Estado, promoviendo un enfoque de gobernanza que priorice la calidad y la pertinencia de la oferta educativa en el Paraguay.

En paralelo a este cambio normativo, se ha emprendido una optimización regulatoria, definiendo criterios claros de control, monitoreo y responsabilidad. Ejemplos de ello son las nuevas regulaciones en prácticas médicas, Resolución CONES N.º 43/2024 (CONES, 2024) y sus anexos correspondientes, y los procesos de habilitación y acreditación académica, además de la iniciativa de digitalización completa de procedimientos institucionales y la actualización de la normativa de crédito académico para facilitar la internacionalización y la movilidad educativa. También se pretende proporcionar al Estado información confiable que permita realizar un diagnóstico preciso de la situación actual de la ES, centrándose inicialmente en el área de las Ciencias de la Salud.

Al analizar las normativas del CONES y examinar la información disponible, es importante resaltar la insuficiencia de estas al momento de planificar políticas públicas en ES. Aunque se han establecido normativas, como la Resolución CONES N.º 515/2020 (CONES, 2020) y sus modificaciones, que intentan normalizar o definir un marco general para la presentación y el estudio de proyectos académicos, se destaca que la herramienta más relevante para el seguimiento posterior de las ofertas habilitadas es la exigencia de actualizarlas en determinadas circunstancias específicas o tras cierto periodo de tiempo. Sin embargo, no parece que el Estado, a través de su entidad reguladora, logre comprender la dinámica de los estudiantes y los docentes dentro de cada oferta académica. Este es el desafío actual que enfrenta el CONES, un verdadero cambio de paradigma: buscar una interpretación de la realidad presente y definir herramientas que, respetando la autonomía universitaria, sean efectivas para el control y monitoreo del panorama educativo actual.

De este modo, el fortalecimiento institucional del CONES busca responder a un déficit de larga data: la escasa presencia de la ES en las reformas educativas que esbozó el periodo democrático, tal como señala Domingo Rivarola² (Rivarola, 2008, p. 115). Se debe recordar que Paraguay es el único país en la región en el que la instancia reguladora no se enmarca en la dirección y planificación del Ministerio de Educación³ (Moreno, 2020, p. 79). Ante esto, se busca ahora integrar plenamente la educación superior en las políticas

² “Tal como se ha señalado en este mismo trabajo, la educación superior universitaria se mantiene aún distante del proceso de reforma educativa”.

³ “La primera, es el hecho que las instancias encargadas de esta función, con la salvedad del caso paraguayo, se encuentran adscritas a los respectivos ministerios de Educación, siguiendo una organización centralizada de los sistemas de información que refuerza la posición de los gobiernos frente a las instituciones educativas. La segunda característica, es que los sistemas de información forman parte de un régimen de supervisión y control que se inspira en la experiencia desreguladora iniciada en los noventa y en donde las conductas disfuncionales del presente (mala calidad educativa, fraudes económicos, elevados costos) motivaron el diseño de un sistema de información orientado a la supervisión y el control más que a la construcción de relaciones de cooperación entre los actores”.

públicas y al diálogo con los actores sociales, promoviendo un enfoque que trascienda su aislamiento tradicional y contribuya activamente al desarrollo nacional.

Así, se pretende superar los retos históricos que ha enfrentado la ES, trazando un camino hacia una integración efectiva con las políticas públicas delineadas por el Ministerio de Educación, así como con los diversos actores sociales. Esta aproximación no busca únicamente alinear los objetivos académicos con las necesidades del país, sino también fomentar una colaboración que trascienda las tradicionales barreras institucionales. Al involucrar activamente a todos los sectores de la sociedad en la conversación sobre el futuro de la educación superior, aspiramos a construir un sistema más inclusivo y representativo de las diversas voces y perspectivas que conforman el tejido social.

En el diálogo con las IES, el objetivo es fomentar una reconceptualización de la función del Estado dentro del Sistema Educativo Nacional. Se aspira a que la ES no sea percibida como un sector aislado, ajeno a las realidades y los desafíos contemporáneos, sino que se transforme en un catalizador de cambio y desarrollo. Esta nueva perspectiva exige no solo una adaptación de los currículos que atienda las necesidades del mercado laboral y los retos globales, sino también una mayor inclinación hacia la investigación aplicada, el compromiso social y cívico, aspectos que deben ser centrales en la misión de las IES.

Una crítica significativa al sistema es su lentitud en integrarse adecuadamente al rol que desempeña dentro del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) de Paraguay. Se nota un progreso gradual de las IES, tanto en su función como proveedores de recursos humanos para el sistema como en la generación de conocimiento (Paredes y Maldonado, 2022, p. 1.214) ambientales y económicos, estos grandes problemas requieren de enfoques innovadores para su abordaje en la búsqueda de soluciones. Innovar es el llamado clave de nuestro tiempo, sin embargo, la innovación se desarrolla en un marco general sistémico y de múltiples actores a lo que denominamos: “Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI. Esta situación debe representar un desafío para el sector, buscando mejorar su desempeño como actor clave.

Al encaminarnos hacia esta nueva etapa, es esencial que la ES se convierta en un pilar fundamental del desarrollo nacional, contribuyendo de manera activa y significativa al bienestar social, económico y cultural de Paraguay. Este proceso requiere de esfuerzos conjuntos y de un compromiso renovado con la excelencia, la relevancia, la equidad y los valores democráticos.

Por un CONES con más peso académico

En el proceso de reforma del CONES en Paraguay, es imperiosa la consolidación de su estructura institucional para fortalecer la confianza en el sistema educativo superior. La revisión y modificación de la ley que dio origen al CONES se presenta como una estrategia clave para redefinir la relación entre esta entidad y el Ministerio de Educación, porque establece una rectoría más firme y efectiva de este último sobre el primero. Esta nueva dinámica de supervisión y orientación debería buscar asegurar que el arbitraje del interés público prevalezca sobre los intereses particulares de las Instituciones de Educación Superior IES, reafirmando el compromiso con el derecho a la educación conforme a las normativas vigentes en Paraguay.

La redefinición de la rectoría del Ministerio de Educación sobre el CONES debería, además, traducirse en una mayor capacidad para influir y dirigir las políticas educativas, garantizando que se alineen con los objetivos nacionales de desarrollo y con las necesidades sociales. Este enfoque renovado implicaría un ejercicio más equitativo del poder, en el cual el Estado, a través del Ministerio de Educación, ejerce un rol de garante y regulador de la calidad educativa.

Para garantizar una toma de decisiones respaldada por una deliberación efectiva sobre temas de ES, que demandan saberes y conocimientos específicos, es imperativo reestructurar la composición del Consejo Plenario del CONES. Resulta crucial contar con una presencia académica calificada, que vaya más allá de los intereses particulares. La ausencia actual de referentes en investigación capaces de profundizar el debate sobre la excelencia académica subraya la necesidad de superar un legado institucional marcado por una limitada reflexión técnica.

En este sentido, la inclusión de miembros con perfiles académicos distinguidos, tales como investigadores del Programa Nacional de Incentivo a los Investigadores (PRONII) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), especialistas en diversas áreas del conocimiento y poseedores de los más altos grados académicos y experiencia comprobada, contribuirá a elevar los estándares de deliberación y decisión dentro del Consejo. Este criterio de selección no debe entenderse como una mera formalidad, sino como un compromiso efectivo con la excelencia, lo que es esencial para recuperar y fortalecer la confianza en la rectoría del Estado sobre la ES.

Al adoptar estos cambios, el CONES podrá superar la actual desconfianza hacia su función reguladora y reafirmarse como un ente que verdaderamente representa y defiende el interés público. Esta transformación no solo es vital para asegurar una gobernanza educativa más transparente y eficaz, sino también para posicionar a la ES como un pilar fundamental

en el desarrollo del país, capaz de responder a los desafíos contemporáneos y contribuir de manera significativa al bienestar social y económico.

Por otro lado, la integración de académicos destacados en el CONES no solo enriquecerá el debate y la formulación de políticas con perspectivas y conocimientos especializados, sino que también servirá como un mecanismo de *accountability*, asegurando que las decisiones tomadas sean informadas, justas y orientadas hacia la mejora continua de la calidad educativa. Este enfoque colaborativo entre el Estado, las IES y la comunidad académica ampliará el horizonte de lo que la ES puede y debe ser en el siglo XXI: un sistema dinámico y comprometido con la generación y diseminación del conocimiento.

El desafío radica no solo en la implementación de estos cambios estructurales, sino también en la creación de un ambiente en el cual las IES, el cuerpo estudiantil y la sociedad en general perciban estos esfuerzos como genuinos y orientados hacia el mejoramiento del acceso, la calidad y la pertinencia de la ES. Se considera que la efectividad de esta reforma se medirá en su capacidad para construir un sistema educativo que cumpla con los estándares internacionales de calidad y, a su vez, se haga eco de las aspiraciones y necesidades de la población paraguaya.

Se insiste en que la integración de una presencia académica más sustantiva dentro del CONES es esencial para garantizar que las políticas y regulaciones educativas estén fundamentadas en evidencia científica y en las mejores prácticas pedagógicas. Esto supone un cambio en la cultura institucional, donde la academia no solo participe, sino que lidere la creación de un entorno educativo que fomente la innovación, el pensamiento crítico y la solución de problemas complejos. Recordemos, como señala la investigadora Rocío Robledo, que “la educación superior es el último escalón en la educación escolarizada formal, que concluye al entregar a la sociedad los egresados, constituyéndose en un medio estratégico para acrecentar el capital humano y social de un país” (Robledo, 2010, p. 18).

Finalmente, la reforma del CONES y el fortalecimiento de su marco institucional deben verse como parte de un esfuerzo más amplio para repensar y reimaginar el papel de la ES en la sociedad paraguaya. En un mundo en constante cambio, la ES debe ser un motor de progreso, que se adapte a las nuevas realidades, anticipándose y respondiendo proactivamente a los desafíos futuros.

Referencias

- Beranger, J. A. (2014). Normativa de regulación de la educación superior en América Latina y el caso de Paraguay. *Universidades*, 65(62). <https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2014.62.321>
- Brunner, J. J. y Villalobos, C. (Eds.). (2014). *Políticas de educación superior en Iberoamérica, 2009-2013*. Ediciones Universidad Diego Portales.
- Consejo Nacional de Educación Superior [CONES]. (2020). Resolución CONES N.º 515/2020 que aprueba la guía para los procesos de creación de IES (Instituciones de Educación Superior), y aprobación de carreras de pregrado, grado y programas de posgrado (capacitación, especialización, maestría y doctorado). <https://cones.gov.py/resolucion-cones-n-515-2020-que-aprueba-la-guia-para-los-procesos-de-creacion-de-ies-instituciones-de-educacion-superior-y-aprobacion-de-carreras-de-pregrado-grado-y-programas-de-po/>
- Consejo Nacional de Educación Superior [CONES]. (2024). Resolución CONES N.º 43/2024 por la cual se establecen las condiciones generales que deben contemplar los convenios suscritos por las IES para el desarrollo de prácticas supervisadas de estudiantes. <https://cones.gov.py/resolucion-cones-n-43-2024-por-la-cual-se-establecen-las-condiciones-generales-que-deben-contemplar-los-convenios-suscritos-por-las-ies-para-el-desarrollo-de-practicas-supervisadas-de-estudian/>
- Consejo Nacional de Educación Superior [CONES]. (2022). Informe a la Honorable Cámara de Diputados.
- Lamarra, N. F. (2004). Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, (35), 39-71. <https://doi.org/10.35362/rie350875>
- Ministerio de Educación y Cultura [MEC]. (2011). Debate sobre la Ley de Educación Superior. Asunción, Paraguay.
- Moreno, C. I. y Muñoz Aguirre, C. (2020). El regreso del Estado en la educación superior de América Latina: reformas legales hacia un neo-estatismo colegiado. *Revista de la Educación Superior*, 49(194), 65-87. <https://doi.org/10.36857/resu.2020.194.1125>
- Paraguay. Congreso Nacional (1980). Ley N.º 828/80 “De Universidades”. <https://www.bacn.gov.py/archivos/2307/20140303092723.pdf>

- Paraguay. Congreso Nacional (1993). Ley N.º 136/93 “De Universidades”. <https://www.facen.una.py/wp-content/uploads/2015/03/Ley-de-Universidades.pdf>
- Paraguay. Congreso Nacional (2006). Ley N.º 2529/2006 que modifica los artículos 4.º, 5.º, 8.º y 15 de la Ley N.º 136/93 «De Universidades». <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2554/ley-n-2529-modifica-los-articulos-4-5-8-y-15-de-la-ley-n-13693-de-universidades>
- Paraguay. Congreso Nacional (2010). Ley N.º 3973/2010 que modifica parcialmente el artículo 1.º de la Ley N.º 2529/06, que modifica los artículos 4.º, 5.º, 8.º y 15 de la Ley N.º 136/93 «De Universidades». <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3519/ley-n-3973-modifica-parcialmente-el-articulo-1-de-la-ley-n-252906-que-modifica-los-articulos-4-5-8-y-15-de-la-ley-n-13693-de-universidades>
- Paraguay. Congreso Nacional (2013). Ley N.º 4995/2013 “De Educación Superior”. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4401/ley-n-4995-de-educacion-superior>
- Paredes, M. G. y Maldonado, L. G. (2022). Sistema nacional de ciencia tecnología e innovación del Paraguay: caracterización, avances y desarrollo. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(2), 1214-1240. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i2.1948
- Rivarola, D. (2003). *La Educación Superior Universitaria en Paraguay*. Asunción, Paraguay. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000149229>
- Rivarola, D. (2008). La universidad paraguaya, hoy. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, (13), 533-578. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772008000200014>
- Robledo, R. (2010). *El Rol y Responsabilidad del Estado en la Educación Superior*. Asunción, Paraguay: Universidad & Opinión Pública.
- Villagra, M., Ayala, L. F. de, Dávalos, J. y Cabrera, P. (2022). Percepción de la calidad de la educación superior en las universidades públicas ubicadas en el interior de Paraguay. *Interfaz*, 1(1), Article 1. <https://doi.org/10.57201/interfaz.2022.1.1.47>

■ La formación en competencias: el desafío de la educación superior en Iberoamérica*

Víctor San Martín R. **

La conceptualización corriente de calificación y competencias

Una aproximación previa al significado preciso de estas palabras es la comúnmente esbozada por el idioma y, en tal caso, por la etimología. Aunque al hacer este acercamiento debemos advertir con toda claridad que este uso no coincide sin más, ni necesariamente, con el significado específico que se da a estos conceptos en el ámbito de la educación, tampoco corresponde al contenido que le han dado durante los últimos años los organismos nacionales e internacionales (léase MINEDUC, UNESCO, BID, Banco Mundial y otras instituciones). Encontramos que ambos conceptos tienen más de una significación y, como veremos, bastantes más que una.

Así es como el verbo *calificar* aparece en el *Diccionario de la Real Academia Española* con seis acepciones: 1. Apreciar o determinar las calidades o circunstancias de alguien o de algo; 2. Expresar o declarar este juicio; 3. Juzgar el grado de suficiencia o la insuficiencia de los conocimientos demostrados por un alumno u opositor en un examen o ejercicio; 4. En urbanismo, asignar a un terreno un uso determinado; 5. Ennoblecere, ilustrar, acreditar; 6. Dicho de un adjetivo: atribuir una cualidad a un sustantivo; y 7. Dicho de una persona: probar legalmente su nobleza.

Ahora bien, en el marco de la política educativa, la utilidad del concepto es la de determinar la suficiencia o insuficiencia de conocimientos en un examen o ejercicio académico probatorio. De hecho, en la educación superior suele usarse el concepto para determinar la legalidad de una formación profesional cualquiera y para discernir si una persona puede o no ejercer en derecho un oficio o una profesión, o si, por el contrario, es un intruso en dicho ejercicio. Pero en este campo estamos ante la *acreditación jurídica* de la *formalidad profesional*; en suma, un *credencialismo* de conocimientos, destrezas y habilidades.

* Este artículo fue publicado en la Revista Iberoamericana de Educación. Vol. 29 Núm.1 (2022), pp. 1-8

** Universidad Católica del Maule, Talca - Chile.

En el caso de la palabra *competencia*, no tenemos más claridad que en el de la *calificación*. La palabra se desmenuza en ocho significados distintos en el *Diccionario de la Real Academia Española*. De ellas juzgamos que solo una da en el clavo de nuestro objeto. *Competencia* debe indicar una suficiencia mayor que el credencialismo en la formación superior o profesional de una persona. Si eso es verdad, entonces, ¿cuál podría ser ese plus del concepto de *competencia* por sobre el de *calificación*? Para determinar este plus ya no nos sirve la etimología, puesto que el verbo *qualificare* tiene unas connotaciones previas a la acción (juzgar la calidad de algo o alguien). El verbo *competere* (concordar, corresponder) designa más bien una cualidad externa, obvia, suficientemente conocida y apreciada. Tiene que ver, más bien, con pertenecer, tocar o incumbir a alguien alguna cosa. En tal sentido, la calificación es algo potencialmente probable, mientras que la competencia es algo adquirido, evidente y cierto, más allá de la acreditación jurídica. Para ver el significado de dicha diferencia apreciativa debemos situar ambos conceptos en el contexto de los documentos oficiales de política educativa.

Calificación y competencia en la política educativa actual

Durante el año 1996, la UNESCO publicó un informe sobre la educación mundial (denominado Informe Delors), elaborado por una Comisión Internacional designada años antes por la misma institución. Este extenso y sugerente informe se detiene en un apartado a analizar las nociones de paso de la calificación a la competencia. Dos años más tarde, en octubre de 1998, la UNESCO reunió en París a representantes de la educación superior de 182 países, dando lugar a la Primera Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. Pero tres años antes, entre 1994 y 1995, el Banco Mundial produjo dos documentos claves para entender el giro de estrategia que focaliza, según esta institución multilateral, la inversión en educación en el futuro cercano (desde 1996 en adelante) para aquellos países que han iniciado reformas educativas¹. Para América Latina en particular, el Banco Interamericano de Desarrollo hizo lo propio con un documento titulado *La educación superior en América Latina y el Caribe. Documento de estrategia* (año 2000).

Calificación y competencia desde la inversión en educación

Cuando revisamos analíticamente los documentos generados por las agencias internacionales referidos a la inversión en educación, nos encontramos con una nomenclatura distinta a la usada directamente en el campo de la política educativa. En dichos documentos de estrategia, las palabras más usuales son: *calidad, equidad, liderazgo y eficiencia*. Un documento de este tipo, generado muy recientemente por el

¹ Banco Mundial, 1994 y 1995.

BID, señalaba ilustrativamente lo siguiente, hablando de la educación superior general²:

La educación postsecundaria es la que se considera de nivel profesional y, como tal, está configurada en su plan de estudio, método de instrucción y retórica, pero en realidad es “cuasiprofesional” o educación general en el sentido de que genera graduados que no encuentran empleos que correspondan directamente a sus campos de estudio (BID, 2000: 2).

Lo que este texto dice merece una explicación adicional. El informe agrega, en otro lugar, que “en algunos países, el número de economistas y sociólogos recién egresados llegó a ser de 10 a 20 veces más que la creación de nuevos cargos que realmente se ajusten a esa profesión en el sentido profesional clásico”. Ahora bien, ¿qué quiere decir el BID con esto de la “cuasiprofesionalidad”? Creo que la respuesta es sencilla y el mismo documento nos la proporciona: el término “cuasiprofesional” describe un superávit, un exceso de oferta producido por las escuelas profesionales. El informe menciona varias carreras en este contexto (Sociología, Economía, Administración Pública, Psicología y Periodismo). ¿Qué sucede con estos estudiantes? Se “desprofesionalizan”. Es decir que “los claustros docentes o los campos de estudio producen un menor porcentaje de graduados que trabajan en los ámbitos de estudio que habían previsto” (BID, 2000: 19). Este fenómeno ocurre como consecuencia de que las sociedades necesitan un capital humano dotado de una amplia variedad de destrezas. Algunas de estas habilidades se adquieren en la educación superior universitaria o no universitaria.

Pero las destrezas varían en su formación y en su función. El gerente de una empresa constructora no necesita saber (por lo menos no directamente) cómo se pega un ladrillo, o de qué manera se deben disponer las fundaciones para cumplir con las normas de seguridad de un edificio en construcción. Pero sí debe poseer habilidades tales como la formación de equipos de trabajo, las relaciones humanas, el buen juicio, una buena capacidad de organización, habilidad para aprender, etc. Es decir, si bien su cargo requiere de un alto nivel de educación, las destrezas adquiridas no se aplican directamente a las situaciones de trabajo. La función del gerente se sitúa en un ámbito de conocimientos difuso, difícil de determinar, y por ello la vacante deberá ser llenada después de un proceso complejo de selección de los posibles candidatos. O al menos más complejo que la búsqueda de carpinteros para el acabado de la obra.

A cambio de lo anterior, un ingeniero aeronáutico no aprende sin más su profesión “practicándola”. Y, aunque puede que su formación requiera de un menor nivel de educación general, todos sabemos que una mala decisión puede terminar en una

² El BID señala cuatro funciones de la educación superior en la región de América Latina: a) liderazgo académico; b) formación para las profesiones; c) formación técnica y perfeccionamiento; y d) educación superior general. A esta última función se refiere el texto citado.

catástrofe evitable³. Todo esto nos conduce a deducir unas posibles consecuencias respecto del concepto de *competencia* que, en este ámbito, parece acercarse más al concepto de *destreza* o *habilidad* que al de la *acreditación profesional*. El BID sugiere (y a esa propuesta debemos ajustarnos para posibles créditos de esta institución) que “estos programas serían mucho más útiles si estuvieran diseñados para la educación general”. En otras palabras, podrían dedicarse los esfuerzos docentes de pregrado y sus altos costes económicos en dar una buena *educación superior general* a los estudiantes a los que se les ofrecen normalmente estas graduaciones *cuasiprofesionales*. Pero esta propuesta da lugar a lo que el BID entiende por *competencia*.

La primera delimitación del tema la plantea en torno al “mercado de profesionales”. Las universidades e institutos profesionales deben determinar el número de profesionales y los planes de estudio, por lo cual se hace imprescindible *acreditar programas*, no instituciones. Tal vez sea este uno de los temas que no termina de quedar claro en las instituciones que se prestan hoy a la acreditación y a los mecanismos de evaluación y autoevaluación. Literalmente, el BID propone que:

El mercado debe asimismo ayudar a determinar la competencia profesional, porque los diplomas por sí solos no son evidencia adecuada de idoneidad, cualesquiera que sean los derechos automáticos a que den lugar de acuerdo con la legislación nacional (BID, 2000: 17).

Más allá de estar o no de acuerdo con esta afirmación, el tema de fondo es el hecho de que la educación profesional se ha aislado de las profesiones mismas. En consecuencia, la *carencia de competencias* se da en profesionales *acreditados*, pero que:

- Carecen de destrezas y habilidades para aplicar conocimiento en tareas prácticas (destrezas profesionales requeridas por el mercado).
- Su campo de especialización carece de demanda social específica.
- Un gran número de ellos se desprofesionaliza, y los niveles de salarios no corresponden al coste económico y de oportunidad de la formación recibida.

Lo anterior trae nuevamente a colación el tema de la política de educación superior: ¿no sería más conveniente, según el BID, planificar la formación profesional respondiendo

³ Es un oficio, junto a otros ejemplos, como el del cirujano o del ingeniero estructural, donde no se puede ser “postmoderno”. Tal vez, como dicen algunos, se puede ser postmoderno en la educación, en los valores, en el pensamiento acerca del mundo, o en la forma de vestir. Pero, a la hora de someterse a una intervención quirúrgica, un postmoderno no se daría el lujo de que el cirujano fuera también postmoderno, o de que el piloto del avión que aborda también lo fuera.

a la demanda del mercado más que a la presión de los estudiantes que desean obtener diplomas en la universidad?

Otro tema delicado es el del cuerpo de profesores de las universidades e institutos de educación superior. Existe, en mayor o menor grado, el indesmentible hecho de la inflación de las plantas de profesores en la educación superior en los últimos 20 años. Este número podría justificarse si las plazas de profesores fueran ocupadas por profesionales cuyo perfil respondiera efectivamente a las necesidades actuales de la formación profesional. El hecho de que no es así podría explicar, en parte, las consecuencias que se enumeraban en la ausencia de competencias de los egresados de la educación superior. Las competencias de los profesores pueden detallarse en dos aspectos:

- Para la formación que exige una alta preparación para situaciones directas de trabajo, y también para las asignaturas aplicadas, se requiere de profesores con experiencia práctica, que no se han desligado de la *profesión en sí*, y que se mantienen plenamente informados del desarrollo de las nuevas tecnologías aplicadas.
- Para la formación en asignaturas relacionadas con disciplinas básicas o fundamentales se requiere de académicos de peso y prestigio, que doten a los alumnos de la asertividad necesaria para desarrollar el proceso de toma de decisiones, de juicio ponderado y de profundidad cognoscitiva.

Pero ha ocurrido con frecuencia que se ha aumentado la planta con profesores que carecían de aptitudes tanto prácticas como académicas. El hecho ha estado marcado también por la necesidad de las instituciones de compatibilizar la sustentabilidad económica con las necesidades de docencia de las distintas formaciones profesionales, incluidas aquellas que demandan mayores costes en cuanto a infraestructura y a servicios adjuntos necesarios para la formación. Los profesionales con alta experiencia y con prestigio y peso propio no son de fácil acceso para todas las instituciones universitarias. Pero esa realidad no desmiente que un académico universitario no se improvisa. Y este último criterio debe contemplarse tanto en las políticas de selección de los profesionales como en las de perfeccionamiento de la planta académica.

Lo anterior no se refiere todavía a la importancia de los planes de estudio. En este aspecto hay dos variables por compatibilizar: a) la correspondencia de los planes de estudio con un proyecto institucional y educativo claro y definido por la institución, y b) la necesaria exigencia en el cumplimiento de los objetivos relacionados con los perfiles profesionales de los estudiantes que egresan. Lo primero se ajusta a la particularidad institucional, y lo segundo debe responder a las demandas efectivas de ciertas competencias profesionales provenientes del mercado laboral y de las necesidades sociales. La coherencia de ambas variables facilita tanto los procesos de evaluación y autoevaluación como también el

cumplimiento de las exigencias relacionadas con la acreditación de los programas. Los objetivos de cada área son más evaluables si los procesos de transformación institucional son armónicos y los planeamientos son factibles y efectivos.

Tanto los procesos de transformación como los de evaluación y de calidad se ven frecuentemente entorpecidos por la rigidez propia del sistema de educación superior. La organización estática y jurídicamente rígida de las instituciones de educación superior se verifica normalmente en la acentuación de la docencia y del aprendizaje de pregrado. Estos tienden a inhibir la función de la investigación y la extensión académica en las instituciones que se centran en la formación profesional. En los sistemas tradicionales de enseñanza-aprendizaje seguirá prevaleciendo lo más conocido y lo menos riesgoso, es decir, la docencia de pregrado. Esto puede justificarse por la estabilidad económica de las instituciones, ya que la utilidad inmediata queda establecida en el equilibrio neto entre admitidos y egresados. Por consiguiente, si se asegura lo primero, lo segundo queda garantizado por una buena docencia y unos servicios de asistencia estudiantil relativamente instalados y eficientes. Esto tiene sus complicaciones, pero resulta menos difícil que invertir esfuerzos en la instalación de políticas e infraestructuras de investigación o en la obtención de liderazgo académico de peso. En suma, la acentuación de la docencia de pregrado puede llegar a dificultar las transformaciones institucionales necesarias de cara a los requerimientos de la formación superior.

Confesemos que todo lo anterior da lugar a una escasa *competitividad* de la universidad tradicional frente a otras instituciones o modalidades de educación superior de nuevo cuño. Al respecto, el BID acota que “en los casos en que la educación superior pública ha cambiado poco o con demasiada lentitud para atender las diversas demandas de los estudiantes o del mercado laboral, por lo general las instituciones privadas han aparecido para llenar el vacío” (BID, 2000: 7). No por el mero hecho de ser privadas se puede negar a estas instituciones su “misión pública”, sobre todo cuando muchas de ellas son instituciones serias que a veces demuestran cierta superioridad respecto de otras más tradicionales.

Lo que el BID plantea en torno a las cuatro funciones de la educación superior, y que permiten focalizar su política de financiamiento, son las siguientes⁴:

- *Función de liderazgo académico*: para favorecer la investigación, la docencia y la extensión de alta calidad, bajo parámetros internacionales. Esta debe tener financiamiento público sustantivo con un control mínimo, y la evaluación debe ser hecha por pares.

⁴ Desde estas propuestas o sugerencias, el BID deduce su estrategia de financiamiento, la que viene explicitada en el documento que venimos citando, p. 33s.

- *Función de formación profesional*: los mecanismos de gobierno y financiamiento deberán orientarse por el mercado laboral.
- *Función de formación y perfeccionamiento*: orientación por el mercado laboral. Mayor flexibilidad en la gestión y en los planes de estudio.
- *Función de educación superior general*: no es necesario que los costes sean altos. Debe acreditarse y preservarse la calidad junto con la eficiencia.

Calificación y competencia desde la política de educación superior

Uno de los proyectos de política educativa más importantes del último tiempo está esbozado en el Informe Mundial de la UNESCO del año 1996. El informe surtió efectos en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior realizada en París en 1998. Precisamente al denominado “Informe Delors” pertenece el siguiente párrafo:

Es así, pues, importante que las competencias adquiridas, en particular en el transcurso de la vida profesional, puedan ser reconocidas en las empresas y asimismo en el sistema educativo escolar (...) La Comisión Europea, en un reciente *Libro Blanco*, prevé la creación de “tarjetas personales de competencias” que permitan al individuo hacer reconocer sus conocimientos y pericia a medida que los vaya adquiriendo (UNESCO, 1996: 158).

Continúa el documento señalando que es plausible que en todas partes del mundo se reconozcan las competencias adquiridas más allá de las titulaciones, aunque considerando estas últimas. Incluso sugiere reconocer competencias sin previa titulación o calificación. En las denominadas “pistas y recomendaciones”, agrega que “el desarrollo de la educación a lo largo de la vida supone que se estudien nuevas formas de certificación en las que se tengan en cuenta todas las competencias adquiridas” (UNESCO, 1996: 160).

Así pues, ¿qué entiende la UNESCO por competencias?

La educación permanente debe hacer posible, además, que cualquier persona, en cualquier etapa de su vida, pueda regresar a las aulas encontrando siempre en ellas la oportunidad de reincorporarse a la vida académica y alcanzar nuevos niveles de formación profesional, dado que, más allá del credencialismo, la competencia adquirida posee un valor en sí misma (UNESCO, 1998: 47).

Para el ejercicio de las profesiones se necesita una credencial probatoria, pero el asunto no queda tan claro en las disciplinas que el BID denomina “cuasiprofesionales”. En estos

casos, las universidades deben tomar decisiones con rumbo distinto. El mismo cuerpo académico de una universidad puede diversificarse en la adquisición de competencias en áreas que no pertenecen directamente a su formación académica inicial. La profesión se dirige a adquirir conocimientos y destrezas en un área laboral específica y que están relacionados con situaciones directas de trabajo. Las disciplinas o ciencias humanas tienen esa definición en algunos campos, más bien en la minoría. Eso se da porque, por ejemplo, el psicólogo no está en la vida académica en tanto profesional de la psicología o de la psicoterapia, sino en cuanto profesor de algún campo determinado de la psicología. Y se podría decir mucho más en el caso de algunas ciencias prácticas cuyo sostenimiento e información proviene de otras ciencias sociales (ej. las ciencias de la educación).

Lo anterior se puede deber a la confluencia de distintas variables con incidencia directa sobre la vida académica. Los problemas de identidad profesional en las sociedades actuales han sido ampliamente estudiados (Cobo, 2000; Fernández-Hortal, 1994, e Yzquierdo, 1989) y parecen no ser fáciles de obviar en nuestros días. Si bien el tema está bastante acotado en la teoría, distinto ocurre en la práctica y en la vivencia profesionales. La acción del mercado laboral reduce campos específicos de un modo definitivo en algunos casos (como se puede ver en las altas tasas de desempleo en algunas profesiones). Esto significa, la mayor parte de las veces, una reconversión profesional o una simple derivación del empleo por necesidad. En otras palabras, “para un número creciente de personas de nuestra sociedad la formación inicial y la profesión no constituyen ya una marca profesional indeleble para toda la vida, como pudo suceder en otras épocas no muy distantes” (Cobo, 2000: 18).

Otra variable a considerar en la política universitaria en general es un tema ya abordado a propósito de las políticas de financiamiento de la educación superior: por una parte, la escasa oferta de educación permanente de las instituciones de educación superior, encorsetada en reglamentaciones y procedimientos fijos. Y, por otra, el molde rígido sobre cuya base se diseñan los planes de estudio, sumado a los vicios y/o escasa previsión en la contratación del personal docente. Ambos aspectos se deben considerar seriamente. Incluso antes de cualquier estudio de mercado, la institución debe configurar el perfil profesional, el perfil docente y la flexibilidad curricular, dado que la mayoría de las destrezas profesionales (competencias) se adquieren en el contacto con situaciones directas de trabajo. Y, de un modo muy similar, las competencias académicas se adquieren con años de preparación, estudio e investigación en una o más disciplinas.

Un tercer factor, tal vez el más importante de todos, es el cambio acelerado del tipo de necesidad económica, laboral y educacional que afecta a los actuales egresados de la educación superior en el mundo. Desde esta perspectiva, la *adquisición de competencias* se relaciona directamente con la adaptabilidad de los profesionales a situaciones cambiantes e incluso a las transformaciones laborales y de ocupación que seguramente

les afectarán. El informe de la UNESCO propone que las instituciones de educación superior, en cuanto formadoras de profesionales, deben prever estas situaciones considerando la formación inicial como *punto de partida* para una educación permanente y dar paso a lo que se denomina el *I-Aprendizaje* o educación para toda la vida. Afirma que “la educación superior necesita introducir métodos pedagógicos basados en el aprendizaje para formar graduados que aprendan a aprender y a emprender, de suerte que sean capaces de generar sus propios empleos e incluso crear entidades productivas que contribuyan a combatir el flagelo del desempleo” (UNESCO, 1998:47)⁷.

Lo anterior se relaciona con la política interna de las instituciones de educación superior en la que insiste la UNESCO reiteradamente: la *formación del personal*, o el perfeccionamiento académico. Al respecto dice que “se deberían establecer directrices claras sobre los **docentes de la educación superior** a fin de actualizar y mejorar sus competencias, estimulándose la innovación permanente en los planes de estudio y los métodos de enseñanza y aprendizaje, garantizándoseles condiciones profesionales y financieras apropiadas, y velándose asimismo por la **excelencia de la investigación y la enseñanza...**” (Dec. Mundial, 8).

Algunas consecuencias prácticas

De las consideraciones anteriores podemos deducir varias consecuencias a propósito de nuestro desafío inicial, como las siguientes:

1. Los organismos de política educativa y de financiamiento educativo recomiendan reformas en la educación superior que la hagan transitar desde el *credencialismo* al concepto social y económicamente adaptativo de *competencia*.
2. Las reformas o transformaciones de las instituciones deben situarse en la línea del *liderazgo académico*, de la *formación profesional*, del *perfeccionamiento y actualización* y de la *formación superior general*.
3. Las instituciones multilaterales de financiamiento de la educación están dispuestas a dar recursos para reformas institucionales que produzcan cambios en los gobiernos institucionales y garanticen un régimen de incentivos que premie la eficiencia y la calidad. Estos préstamos no requieren de financiamiento complementario.

⁷ El mismo documento, n.º 4, señala explícitamente: “Las instituciones de educación superior deben adoptar estructuras organizativas y estrategias educativas que les confieran un alto grado de agilidad y flexibilidad, así como la rapidez de respuesta y anticipación necesarias para encarar creativa y eficientemente un devenir incierto (...) tienen que transformarse en centros aptos para facilitar la actualización, el reentrenamiento y la reconversión de profesionales, y ofrecer sólida formación en las disciplinas fundamentales junto con una amplia diversificación dar programas y estudios, diplomas intermedios y puentes entre los cursos y las asignaturas”.

4. Además de lo anterior, el BID y el BM ven con beneplácito las solicitudes que contemplen los siguientes tres objetivos:
 - I. Reformas de calidad y eficiencia mediante sistemas de información, evaluación, certificación, exámenes, elaboración y actualización de planes de estudio y materiales didácticos.
 - II. Programas cuyo beneficio social sea significativamente superior a las ventajas que obtienen los estudiantes. Básicamente: liderazgo intelectual, fomento de valores ciudadanos, investigación y desarrollo tecnológico, cambios en la administración institucional y mejoras del desempeño económico.
 - III. Préstamos destinados a mejorar la equidad (becas para estudiantes e instituciones ubicadas en regiones pobres y postergadas).

En todo caso, siempre se contemplará una partida para las reformas institucionales y fondos competitivos para apoyar a las instituciones individuales.

5. Los objetivos de la reforma institucional deben contemplar una serie de contenidos relacionados con los siguientes aspectos específicos:
 - I. Las instituciones deben incorporar prontamente el concepto de *educación para toda la vida* o educación permanente (UNESCO, 1996). La adquisición de saberes y de conocimientos prácticos ha de garantizarse sobre la base de herramientas como las electrónicas.
 - II. Deben flexibilizar sus estructuras orgánicas, jurídicas y administrativas, de modo que puedan recuperar las funciones *críticas y de previsión* de las nuevas tendencias y necesidades sociales, económicas, culturales y políticas. La pertinencia y formación de competencias debe evaluarse de acuerdo a la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que estas hacen.
 - III. Las instituciones de educación superior deben incorporar procedimientos de evaluación, autoevaluación y acreditación permanentes. Ello incluye los sistemas de información, admisión, bienestar, perfeccionamiento del personal administrativo y docente, transparencia en los procesos de toma de decisiones institucionales, infraestructura de investigación y relaciones interinstitucionales.
 - IV. Las instituciones deben centrar su interés en los alumnos para considerarlos participantes y protagonistas esenciales de los procesos de renovación institucional.

Sugerencias finales

Para realizar reformas institucionales en la educación superior hay que garantizar la relación armónica entre distintas variables. En este sentido menciono algunos aspectos que deben ser revisados y evaluados de acuerdo a los planteamientos de las actuales políticas de educación superior y de las consecuencias prácticas que enumeramos en el anterior apartado. Estas son:

- I. *Las modalidades de certificación*: es necesario revisar este aspecto en dos variantes identificables, a saber: a) la congruencia de las calificaciones con la demanda efectiva de profesionales con un perfil no sometido a esta evaluación o parámetro de concordancia; b) el carácter estático y cerrado de las admisiones tradicionales en confrontación con la inserción de una política de educación permanente, diversificada y flexible de las certificaciones dirigidas al reconocimiento de competencias adquiridas.
- II. *Los mecanismos de evaluación de programas y planes de estudio*: debe facilitarse la creación de un sistema profesional de evaluación y autoevaluación que permita corregir programas incluso acreditados, o en vías de acreditación, y crear mecanismos de revisión permanentes o periódicos dentro de los planeamientos estratégicos, de los planes de estudio de todas las formaciones profesionales y de perfeccionamiento de postítulo y postgrado.
- III. *Los mecanismos administrativos*: es sugerible revisar y delimitar las líneas de competencia del aparato administrativo institucional bajo el criterio administrativo de la profesionalización y el perfeccionamiento funcionario. Asimismo, se requiere introducir servicios de información eficientes y suficientemente flexibles como para facilitar el manejo racionalizado de la institución, permitiendo encontrar respuestas adecuadas a problemas emergentes y a las necesidades previsibles en el corto y medio plazo.
- IV. *Los órganos de política institucional*: la flexibilización institucional admite y hace necesaria la presencia de organismos técnicos asesores inmediatos de los órganos de política institucional. En este sentido son útiles los organismos intermedios de decisión y participación en las políticas institucionales.
- V. *Las estructuras institucionales operativas*: una estructura operativa y directiva debe responder a una identidad institucional y a las necesidades, prioridades y decisiones institucionales. Es necesario insistir en la debida correspondencia de estas estructuras (directivas, administrativas, académicas, etc.) con las opciones institucionales. De acuerdo a esto, dichas estructuras deben responder a cuatro aspectos básicos

de la actual política de educación superior globalizada: a) la diversificación de perfeccionamiento y la flexibilización de las acreditaciones; b) la función de liderazgo académico (investigación, publicaciones, perfeccionamiento académico y pedagogía universitaria); c) la función social de la institución (en términos de la ventaja entre los costes y el beneficio social de las formaciones profesionales y de la extensión universitaria); d) la proactividad y previsión de las nuevas necesidades sociales, económicas, políticas y culturales. Bajo estos parámetros deben situarse estructuras derivadas que respondan a otras necesidades complementarias y que pueden ser asesoradas por organismos técnicos.

VI. *Las distintas unidades académicas*: la reforma debe encaminarse a modificar los programas docentes y los planes de estudio para abrir formaciones profesionales y de perfeccionamiento a alumnos distintos de los tradicionales, con especializaciones adecuadas a la demanda, aunque, naturalmente, en coherencia con la identidad institucional. Deben, además, sobre todo en aquellas formaciones que no demandan altos costes asociados a infraestructura y práctica, explorar caminos de educación a distancia y titulaciones y formaciones por la vía virtual y/o electrónica.

En suma, se trata de sugerencias que se desprenden de las consecuencias prácticas de las recomendaciones de los organismos nacionales e internacionales de política de educación superior. El paso desde la mera *calificación* a la adquisición y reconocimiento de *competencias* es una necesidad avalada por los datos de la realidad, sobre todo en los casos de las formaciones profesionales y en la formación superior general. En cualquier caso, este tránsito institucional debe hacerse en forma crítica y participativa. Tanto las transformaciones institucionales como la generación de las normas son más vinculantes en la medida en que son más participadas. La adopción o no de estas directrices de política no puede estar exenta de una serie de consideraciones valóricas, asociadas indefectiblemente a las distintas identidades o funciones institucionales, y este asunto no se puede obviar. Luego será necesario revisar tanto los contenidos como los procedimientos de reforma institucional a la luz de lo que la institución cree ser y de lo que efectivamente muestra de sí misma a la comunidad.

Bibliografía

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2000). *La educación superior en América Latina y el Caribe. Documento de estrategia*. Santiago de Chile, CPU.
- BANCO MUNDIAL (1995). *Prioridades y estrategias para la educación*. Washington, D. C., Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL (1994). *Educación superior: las lecciones de la experiencia*. Washington, D. C., Banco Mundial.
- CEPAL (1996). *La educación: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, CEPAL.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE CHILE (1998). *El impacto de la globalización en la educación superior chilena*. Santiago de Chile, MINEDUC, División de Educación Superior.
- UNESCO (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe de la Comisión Internacional de Educación para el siglo XXI*. Informe Delors. Madrid, Santillana.
- UNESCO (2000). *La educación superior en el siglo XXI. Visión y acción. Conferencia Mundial sobre la Educación Superior*. Informe Final. Santiago de Chile, CPU.

■ Normas generales de publicación

Convocatoria permanente de artículos

La Revista Paraguaya de Educación, dispone de una convocatoria permanente de artículos para sus diversas secciones. Se constituye en una publicación bianual realizada conjuntamente por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y Santillana S.A., editada a través de la Dirección General de Investigación Educativa del MEC. Su finalidad es la de difundir estudios relacionados con la realidad educativa del Paraguay en particular y la de otros países.

La revista contempla temas relacionados a la educación en Paraguay y de otros países, con el propósito de contribuir de manera significativa a la generación del conocimiento y el debate crítico. Los trabajos científicos podrán relacionarse con diferentes disciplinas que se vinculen con la educación, es decir, se publicarán contribuciones que, si bien no son del área educativa propiamente, plantean temas relacionados a esta. Las contribuciones publicables podrán ser monografías, investigaciones, evaluaciones de programas, proyectos educativos, artículos históricos (nacionales o internacionales) y novedades editoriales.

Se espera que las contribuciones ayuden a ejercer una práctica profesional pedagógica más crítica y realista y a pensar la educación desde nuevas perspectivas.

Normas generales para la publicación

La Revista Paraguaya de Educación es gestionada por la Dirección General de Investigación Educativa, en su carácter de organismo académico, de gestión pública, constituido en el Ministerio de Educación y Ciencias, coadyuvando a la generación de nuevos conocimientos, impulsando programas de desarrollo coherentes y pertinentes a las necesidades institucionales y socioeducativas del país y apoyando la formación de investigadores.

Objetivos

1. Fomentar la producción científica en el área de la educación.
2. Incentivar la realización de proyectos, investigaciones y sistematizaciones en el ámbito de la educación en el Paraguay.
3. Propiciar la comunicación, difusión y discusión de artículos relacionados a la educación a nivel nacional o internacional.

Políticas editoriales para publicación en la Revista Paraguaya de Educación

1. Mantener una política abierta y plural para las ediciones, respetando los preceptos académicos de los materiales publicados.
2. Enfatizar e incentivar la independencia y/o autonomía en el proceso de creación de contenido.
3. Mantener un formato y estilo constantes.
4. Asegurar que toda la información esté sustentada en argumentos académicos.
5. La revista está dirigida a gestores de políticas públicas, profesionales de la educación, académicos e investigadores en educación u otras disciplinas, que a pesar de no tener como su objeto de conocimiento la investigación en educación, contribuyen a explicar los fenómenos que ocurren en el ámbito educativo.
6. La Editorial recibirá los artículos 75 días antes de la publicación.
7. No se pueden publicar: artículos de otros.
8. Los artículos a editarse deben ser originales y no estar sometidos a evaluación en otros medios. Salvo decisión del equipo editorial de incorporar un material ya publicado.
9. Los derechos de Propiedad Intelectual de cualquier material (incluyendo textos, fotografías, otras imágenes, sonidos y otros) son propiedad de sus autores, cediéndolos en este caso a la Revista Paraguaya de Educación.
10. La Revista Paraguaya de Educación se reserva todos los Derechos de Propiedad Intelectual sobre las obras de su autoría y sobre las que sean cedidas según las reglas de estos términos y condiciones.
11. Enlaces Externos: los enlaces de sitio Web hacia otros sitios pueden ser incluidos en la revista, esto no significa respaldo o apoyo por parte de la Revista Paraguaya de Educación o cualquiera de las instituciones encargadas (MEC-OEI-SANTILLANA). Estos enlaces se ponen a disposición de los usuarios de la revista por considerar que son de relevancia bien sea para la comunidad educativa o público en general. Una vez que se accede a otro portal o sitio Web, se estará sujeto a la política de privacidad y a la política editorial del portal o sitio Web nuevo.
12. Desde el envío del artículo a la Dirección General de Investigación Educativa hasta su entrega, la devolución no podrá pasar más de 3 meses. Durante ese período el autor no podrá publicarlo en ninguna otra revista u otro medio.
13. En el caso de ser aprobado el artículo, y hubiera recomendaciones de ajustes el autor o la autora deberá corregirlo y luego enviar nuevamente con todos sus datos correspondientes en soporte digital como versión definitiva.
14. La publicación de artículos no contempla derecho a remuneración alguna.
15. El contenido de los artículos es exclusiva responsabilidad de los autores con la presentación de la Carta de Compromiso de autoría y cesión de derechos de reproducción.

Tipos de escritos y estructuras

- a. Artículos Académicos (generalmente hasta 6000 palabras): En ningún caso se aceptarán artículos de opinión o interpretación sin fundamentación, así como tampoco narraciones de anécdotas.
- b. Notas de investigaciones (nacionales e internacionales) (máximo 2000 palabras). Notas sobre tesis, reportes de políticas, o trabajos de investigación inéditos. Se espera que la estructura mínima contenga el planteamiento del argumento, antecedentes, fundamentación teórica, metodología, resultados, análisis de resultados y conclusiones.
- c. Evaluaciones de programas/proyectos educativos locales (máximo 2000 palabras). Por ejemplo, evaluaciones de proyectos y programas educativos nacionales, ya realizadas. La estructura mínima de presentación de una evaluación abarca el fundamento de la evaluación, el tipo de evaluación, las dimensiones a ser evaluadas, el marco conceptual o lógico de la evaluación, metodología, resultados, análisis de resultados y conclusiones.
- d. Reportes de políticas en educación nacionales o internacionales (cantidad de palabras del artículo no especificada). Por ejemplo, informes sobre el estado de la política en educación.
- e. Reseñas (máximo 1000 palabras): Por ejemplo, reseñas sobre libros, artículos, recursos, iniciativas educativas.
- f. Intercambios: Entrevistas, derecho a réplica, etc.
- g. La Revista Paraguaya de Educación, se reserva de considerar la publicación de trabajos que sobrepasen el límite de palabras establecido en las normativas.

Formato para la presentación de escritos

Se requiere además de los criterios establecidos más arriba considerar los siguientes para la aprobación de los materiales:

1. Utilización de normas editoriales de formato proporcionado por los requerimientos APA 7ª Edición. Cada artículo deberá estar acompañado por un resumen analítico (abstract) no mayor a 250 palabras. Además, a continuación, deberán presentarse cinco palabras clave.
2. El texto debe contar con una introducción, secciones de desarrollo, una conclusión y las referencias bibliográficas.
3. El texto deberá presentarse con interlineado de 1.5 o doble espacio, tamaño de letra Times New Roman (12p.). Además de contar con el título, nombre de autor/es, adscripción institucional, correo electrónico y el Orcid correspondiente, estos dos últimos colocarlos como nota al pie de página.

- Las tablas y figuras que se incluyan deberán integrarse dentro del texto debidamente ordenadas y con referencia a las fuentes de procedencia. Cada uno de ellos deberá tener título y número (arábigo) ordenados de menor a mayor. Por ejemplo:

Tabla 1

Tasa de acceso a la educación

Nota: MEC, 2002.

- Las referencias se pondrán al final del texto, en tamaño de letra 10. Ejemplos de una cita de libro de un solo autor/a:

García, J.M. (2009). *Educación y TIC: Las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el aula*. Montevideo, Uruguay: MEC.

Baron, A. (2019). *Métodos de investigación en ciencias sociales*. (5ªed.). Editorial VAZPI

Ejemplo de una cita de libro de más de un autor/a:

Fullan, M. y Hargreaves, A. (2000). *La escuela que queremos*. México: Amorrortu/SEP

Cuando el libro cuenta con DOI o está disponible también en internet se agrega la dirección de su respectivo enlace.

Ejemplos de una cita de artículo publicado en revista:

Forma general - periódicos o revistas en línea

Autor, A. A., Autor, B. B., y Autor, C. C. (año). Título del artículo.

Título del periódico o revista, xx, xxx-xxx.

ABC Color. (2023, 27 enero). Paraguayas presentan novela biográfica cuadros y música en España. *ABC Color*. <https://www.abc.com.py/espectaculos/literatura/2023/01/27/paraguayas-presentan-novela-biografica-cuadros-y-musica-en-espana/>

Vallejos, G. y Guevara, C.A. (2021). Educación en tiempos de pandemia: una revisión bibliográfica. *Conrado*, 17(80), 166-171. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_art-text&pid=S1990-86442021000300166&lng=es&tlng=es.

- Las palabras en otros idiomas que estén en el texto deberán escribirse en cursiva, ya sean en guaraní o en inglés o en portugués, con sus respectivas acentuaciones. Por ejemplo: *mboehára*.
- Las citas textuales que aparezcan en el texto deben ir entre paréntesis, indicando el apellido del autor, fecha de publicación y número de páginas. Por ejemplo: (Huntington, 1994, p.125).
- Las reseñas de libros deberán señalar: los autores del libro, el año de la publicación, el título de la obra en cursiva, el lugar de publicación, el nombre de la editorial y la cantidad de páginas de la obra.

Ejemplo de cita de un libro para las reseñas:

Palermo, V. y Novaro, M. (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Norma Editorial, 557 Págs.

La primera vez que aparezcan siglas deberán escribirse su significado completo; posteriormente sólo las siglas. Por ejemplo: Ministerio de Educación y Ciencias (MEC). En adelante, MEC.

9. Las colaboraciones se someten a evaluación del Equipo Editorial y a evaluadores externos, si fuere necesario, para corroborar datos e información. El Equipo Editorial se reserva el derecho de hacer la corrección de estilo que considere necesaria para mejorar el trabajo.
10. Los artículos escritos deberían, en la medida de lo posible utilizar un lenguaje genérico, que evite discriminaciones y lenguaje sexista.
11. Cada autor o autora recibirá un (1) ejemplar del número de la revista en que aparezca publicado su artículo. Si le interesa recibir algunos más, hágalo saber al Equipo Editorial.

Recepción de artículos.

Los artículos deberán ser remitidos a la dirección del correo de la Revista Paraguaya de Educación: rev.parag.educ@gmail.com, revpyaedu@mec.gov.py o en su defecto presentarlos en formato digital en la Dirección General de Investigación Educativa (DGIE), sito en Montevideo c/ Sicilia, 3º Piso.

