

O DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA NO PARAGUAI

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN BÁSICA EN EL PARAGUAY

THE RIGHT TO BASIC EDUCATION IN PARAGUAY

Kellcia Rezende SOUZA¹
Mara Lucinéia Marques Corrêa BUENO²

RESUMO: O presente trabalho objetiva compreender a proteção normativa do direito à educação básica no Paraguai. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental com enfoque qualitativo. A fonte documental foi constituída pelos seguintes documentos: Constituição vigente do Paraguai e Legislação educacional (Lei de Diretrizes e Bases e/ou legislação equivalente). Foram contempladas nesses documentos a análise das categorias referentes à obrigatoriedade, gratuidade, financiamento e organização dos sistemas de ensino. A escolarização obrigatória e gratuita no Paraguai totaliza nove anos de duração (6 aos 14 anos) e está restrita à educação básica escolar. No que concerne ao financiamento, o Paraguai delimita a focalização de gastos e também prevê, legalmente, a isenção de impostos para as instituições privadas. Já o sistema de ensino está estruturado em educação inicial (0 à 5 anos); educação básica escolar (6 à 14 anos) e Educação Média (14 à 17 anos).

PALAVRAS-CHAVE: Direito a educação. Paraguai. Política educacional.

RESUMEN: *El presente trabajo tiene como objetivo comprender la protección normativa del derecho a la educación básica en Paraguay. Para ello, se realizó una investigación bibliográfica y documental con enfoque cualitativo. La fuente documental fue constituida por los siguientes documentos: Constitución vigente del Paraguay y Legislación educativa (Ley de Directrices y Bases y / o legislación equivalente). Se contemplaron en estos documentos el análisis de las categorías referentes a la obligatoriedad, gratuidad, financiamiento y organización de los sistemas de enseñanza. La escolarización obligatoria y gratuita en Paraguay totaliza nueve años de duración (6 a 14 años) y está restringida a la educación básica escolar. En lo que concierne al financiamiento, Paraguay delimita la focalización de gastos y también prevé, legalmente, la exención de impuestos para las instituciones privadas. El sistema de enseñanza está estructurado en educación inicial (0 a 5 años); educación básica escolar (6 a 14 años) y Educación Media (14 a 17 años).*

PALABRAS CLAVE: *Derecho a la educación. Paraguay. Política educativa.*

¹ Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados – MS – Brasil. Professora Doutora da Faculdade de Educação. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-8663-4615>>. E-mail: kellcia@hotmail.com

² Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados – MS – Brasil. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação/Faculdade de Educação. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-5785-9727>>. E-mail: maramarquesamm@gmail.com

ABSTRACT: *The objective of this paper is to understand the normative protection of the right to basic education in Paraguay. For this, a bibliographical and documentary research with a qualitative approach was carried out. The documentary source was constituted by the following documents: Current Constitution of Paraguay and Educational Legislation (Law of Guidelines and Bases and / or equivalent legislation). The analysis of the categories referring to the compulsory nature, free of charge, financing and organization of teaching systems was contemplated in these documents. Compulsory and free schooling in Paraguay totals nine years (6 to 14 years) and is restricted to basic school education. With regard to financing, Paraguay delimits the targeting of expenditures and also provides, legally, for tax exemption for private institutions. The education system is structured in initial education (0 to 5 years); basic school education (6 to 14 years) and secondary education (14 to 17 years).*

KEYWORDS: *Educational policy. Education rights. Paraguay.*

Introducción

El derecho a la educación ha propiciado históricamente la función de ser el puente entre los derechos políticos y los derechos sociales. De este modo, garantizar un nivel mínimo de escolarización al individuo se convierte en un derecho / deber íntimamente relacionado al ejercicio de la ciudadanía.

Conforme a Cury (2002), la educación debe estar asegurada en un amplio marco jurídico, de modo que potencie no sólo su garantía legal, sino, principalmente, su garantía material, pues el usufructo de ese derecho representa la creación de condiciones individuales y colectivas para el desarrollo el desarrollo de la conciencia sobre la realidad en que se vive y sobre las relaciones existentes en los contextos de los cuales los sujetos son históricos, sociales, culturales, económicos y políticos. Se trata, pues, del derecho que posibilita los instrumentos concretos para lograr la ciudadanía de manera efectiva.

Imbuida por esa perspectiva, es importante comprender la protección normativa del derecho a la educación básica en Paraguay. Para ello, se realizó una investigación bibliográfica y documental con enfoque cualitativo. La fuente documental fue constituida por los siguientes documentos: Constitución vigente del Paraguay y Legislación educativa (Ley de Directrices y Bases y / o legislación equivalente). Se contemplaron en estos documentos el análisis de las categorías referentes a la obligatoriedad, gratuidad, financiamiento y organización de los sistemas de enseñanza.

La investigación se justifica por la necesidad de realizar estudios que exploren la educación y sus relaciones en el ámbito internacional, dada la implantación de

políticas públicas educativas en la garantía del derecho a la educación, así como en la configuración y en el entendimiento de esas relaciones internacionales, con los demás países de América Latina.

Derecho a la educación em la legislación paraguaya

Al garantizar el derecho a la educación básica obligatoria y gratuita, el Estado pasa a asegurar una condición universal para el propio usufructo de los derechos civiles. Así, Cury (2002) apunta que la relevancia de la educación primaria como un derecho imprescindible del ciudadano y un deber del Estado impusieron la obligatoriedad y gratuidad como modos de hacerlo accesible a todos, indistintamente.

La garantía de la educación básica em cuanto derecho se derivó de un proceso histórico de luchas conducidas por una concepción democrática de la sociedad em que se anhela la igualdad de oportunidades o incluso la igualdad de condiciones sociales y buscar esa premisa significa postular la ampliación de la obligatoriedad y gratuidad como principios que amplían la protección del derecho (CURY, 2002). Frente a lo expuesto, veamos cómo los principios de obligatoriedad y gratuidad son tratados em los marcos jurídicos de Paraguay.

La Constitución de Paraguay, promulgada em 1992, versa sobre el derecho a la educación em su capítulo VII, titulado "De La Educación y De La Cultura", apuntando em el artículo 73 las siguientes finalidades de la educación:

Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza em el contexto de la cultura de la comunidad. Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; lá afirmación del compromiso con la Patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. La erradicación del analfabetismo y la capacitación para ela trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo (PARAGUAY, 1992).

Em este artículo se deduce que el derecho a la educación está garantizado a toda persona, como un proceso de formación cultural a ser desarrollado a lo largo de la vida del individuo. Así, debe ser materializado por la educación integral y permanente. La redacción enfatiza la eliminación de todos los contenidos educativos que pueden tener

carácter discriminatorio y propone la erradicación del analfabetismo así como la capacitación para el trabajo como objetivos permanentes de todo el sistema educativo. El artículo 74 dispone sobre el derecho de aprender y la libertad de enseñar.

Se garantizan el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades al acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna. Se garantiza igualmente la libertad de enseñar, sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética, así como el derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico (PARAGUAY, 1992).

En el artículo n. 75, el texto constitucional subraya que el ejercicio del derecho a la educación es responsabilidad de la sociedad y recae en particular a la familia, a los municipios y al Estado. Al atribuir el deber de la educación primero a la familia y después al Estado, se denota una concepción que contrasta con la previsión de la educación como un bien público. Cury (2002) aclara que, en este aspecto, el texto constitucional tiende a dar margen para la disminución del papel del Estado, lo que puede resultar en la inversión de responsabilidades en relación a la familia, colocándola en primer lugar. En cuanto a la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza, la Carta Magna expone en el artículo 76 - Los deberes del Estado:

La educación escolar básica es obligatoria. En las escuelas públicas tendrá carácter gratuito. El Estado fomentará la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y la superior o universitaria, así como la investigación científica y tecnológica. La organización del sistema educativo es responsabilidad esencial del Estado, con la participación de las distintas comunidades educativas. Este sistema abarcará a los sectores públicos e privados, así como al ámbito escolar y extraescolar (PARAGUAY, 1992).

La Carta Magna paraguaya prevé la obligatoriedad de la educación escolar básica³, que deberá ofrecerse gratuitamente por los establecimientos públicos. La Ley General de Educación del Paraguay n. 1.264 / 1998, que dispone de 161 artículos, también reitera los principios asegurados en la Constitución del país. Esta normativa establece los principios generales para la educación pública y también para la privada y subraya que la educación debe ser prioritaria para la consolidación de la democracia, la

³ "La educación escolar básica es definida por la Ley n°. 1.264 / 1998, como obligatoria y gratuita en las escuelas públicas. Se destina a niños de seis a catorce años de edad y se divide en tres ciclos de tres años de duración cada uno, con una duración total de nueve años" (FONTOURA, 2008: 77).

disminución de las desigualdades sociales y la posibilidad de nuevas oportunidades para toda la población (PARAGUAY, 1998).

La educación formal del país se estructura en tres niveles: el primer nivel incluye la educación infantil y la enseñanza básica; el segundo nivel, la enseñanza media; el tercer nivel, la enseñanza superior. La educación básica agrega nueve grados y es obligatoria. Esta etapa es gratuita en escuelas públicas de gestión oficial. En ese sesgo, la escolarización obligatoria del país totaliza nueve años de duración y está restringida a la educación básica, lo que equivale, a título de comparación, a la Enseñanza Fundamental en Brasil y Secundario en Argentina. En el artículo 32 se enfatiza que la gratuidad podrá extenderse a otros niveles, instituciones o individuos, pero esta ampliación estará sujeta a los recursos del presupuesto nacional (PARAGUAY, 1998).

Las modalidades comprenden: la Educación básica general y continuada (Equivalente al EJA en Brasil); Educación para grupos étnicos, Educación campesina y rural; Educación para personas con limitaciones y con capacidades excepcionales; Educación para la rehabilitación social; Educación militar y policial; Educación para religiosos. La Ley también consta con un capítulo titulado "La Compensación de las desigualdades en la educación", cuyos artículos 23 y 24 resaltan:

Art. 23 - Las autoridades educativas mediante programas de compensación, atenderán de manera preferente a los grupos y regiones que enfrentan condiciones económicas, demográficas y sociales de desventaja.

Art. 24 - Se facilitará el ingreso de las personas de escasos recursos en los establecimientos públicos gratuitos (PARAGUAY, 1998).

Los artículos destacan la desigualdad socioeconómica como una condición que afecta al usufructo del derecho a la educación. Advierte que la exclusión económica, oriunda de las duraderas marginaciones sociales corroe la imparcialidad de la Ley, lo que puede causar la invisibilidad de los indigentes y la inmunidad de los privilegiados a los ojos de las instituciones jurídicas. En ese sentido, la extrema y persistente desigualdad deteriora la condición de la reciprocidad de la dignidad humana, "tanto en su sentido moral, como en su interés mutuo que debilita la integridad del Estado de Derecho". En que pese a ese cuadro, cabe a las legislaciones no desconsiderar el contexto de las singularidades económicas, sociales y políticas en que se materializan.

Se percibe que la legislación Paraguaya reconoce los valores de la educación escolar. Para ello, reitera su condición de formación de la ciudadanía. Los textos legales

consideran al niño en su dignidad de persona humana y sujeto pleno de derecho a la vida, a la educación, a la salud, a la convivencia familiar, cabiendo al Estado, familia y sociedad el deber de garantizar esos derechos, con absoluta prioridad. Esto significa que corresponde al Estado formular políticas, implementar programas y viabilizar recursos que garanticen al niño desarrollo integral y vida plena, de forma que complemente la acción de la familia (CURY, 2008).

En el sentido de Oliveira (2001), la obligatoriedad y la gratuidad son pilares fundamentales en la garantía del derecho a la educación a medida que resguardan su función eminentemente social y pública. Hemos visto que el país, en el texto constitucional, asegura la obligatoriedad y la gratuidad como principios del derecho a la educación básica.

Aunque podemos considerar como avances la garantía de la escolaridad obligatoria y gratuita en las legislaciones de Paraguay, hay que analizar otras prerrogativas legales para comprender si el derecho a la educación está asistido de condiciones concretas para su efectivación. En este sentido, es imperativo, en el marco de este estudio, investigar las inversiones que se destinan a la educación por dicho Estado.

La Constitución Paraguaya establece, en su artículo n. 85, denominado Presupuesto Mínimo, que los recursos para la educación no podrán ser inferiores al 20% del total destinado a la Administración Central, excluyendo, en este caso, préstamos y subvenciones. La Ley del Presupuesto General de la Nación que define la distribución de los recursos es aprobada anualmente por el congreso nacional, conforme al artículo n. 216 de la Carta Magna.

Art. 85 - Los recursos destinados a la educación en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al veinte por ciento del total asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y las donaciones (PARAGUAY, 1992).

La Ley General de Educación del Paraguay n. 1264/1998 reglamenta la financiación educativa a partir de varios artículos. El artículo n. 4 reitera el principio constitucional de que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar a toda la población el acceso a la educación y que los recursos necesarios para proveer el funcionamiento del Sistema Nacional de Educación serán derivados del Presupuesto General de la Nación.

Art. 4 - El Estado tendrá la responsabilidad de asegurar a toda la población del país el acceso a la educación y crear las condiciones de una real igualdad de oportunidades. El sistema educativo nacional será financiado básicamente con recursos del Presupuesto General de la Nación (PARAGUAY, 1998).

La estructura de financiamiento del sistema educativo está totalmente relacionada a la organización institucional de cada país. Es, por lo tanto, esencial considerar la organización política del tipo federal o unitario y el grado de descentralización de los gastos con la educación. Para ello, es imprescindible la definición de responsabilidad sobre la financiación del servicio para cada uno de los niveles involucrados (TROJAN, 2010).

El artículo n. 146 señala que, además de los aportes del Estado, los gobiernos de los municipios deben destinar recursos a la educación de conformidad con las políticas de descentralización y de la gestión del presupuesto público. Sin embargo, no hay la fijación de porcentuales mínimos, lo que sólo ocurre, en el marco de la administración central del país, como se prevé en la Carta Magna.

En el artículo n. 148, hay la especificación de la priorización de los gastos con la educación, que será dada a la parcela social marginada, al sector rural y las regiones de frontera. "Art.148- En la asignación de recursos se dará prioridad a la educación de los sectores marginales de la población, al sector rural, a las áreas urbanas marginales ya las zonas fronterizas" (PARAGUAY, 1998).

En lo que concierne a la escolaridad obligatoria de Paraguay, está regulada, en su legislación, la prioridad de los recursos públicos para la población marginada del país. Esta característica retira del ordenamiento del país el sesgo equitativo de la perspectiva de una educación para todos indistintamente. Se denota, a partir del presupuesto legal, el énfasis en la focalización en lugar de la universalización. Como Paraguay es un país cuya economía es pequeña y el grado de desigualdad bastante acentuado, si consideramos las demás del Mercosur, la determinación del grado de universalización o focalización de sus políticas estarán directamente relacionadas con la definición de las prioridades definidas por el Estado, como observamos en el presente, en el caso de la financiación educativa (TROJAN, 2010).

Los recursos disponibles para la implementación de políticas educativas definen los límites de las acciones del Estado. (2003) señala que si el foco del sistema público de educación consiste en la atención a todo y cualquier ciudadano gratuitamente, el

aporte financiero necesario deberá ser mucho más amplio que si la prioridad es atender gratuitamente sólo a la población que está en situación de situación la pobreza.

Al mismo tiempo que la legislación paraguaya prevé políticas dirigidas a la población marginada, la ley educativa del país, conforme al artículo n. 67, también asegura recursos para el financiamiento de las instituciones privadas de enseñanza, lo que demuestra la relación público-privada. La transferencia, en ese caso, se dará por subsidios o por los salarios de los profesores. Para el incremento de los recursos públicos deberán ser considerados los servicios prestados a la comunidad, el nivel o clase de establecimiento y el valor que son pagados por los usuarios.

Art. 67 - El aporte de la administración del Estado para atender el funcionamiento de las instituciones educativas privadas subvencionadas o los salarios de sus educadores, será contemplado en el Presupuesto General de la Nación. Se tendrán en cuenta la función social que estas instituciones cumplen en su zona de influencia, el nivel o clase de establecimiento, los servicios que prestan a la comunidad y la cuota que perciben de sus usuarios (PARAGUAY, 1998).

Sobre el financiamiento de las instituciones privadas de enseñanza en Paraguay, el artículo n. 150 establece que están exentas de todo tipo de impuestos. Las mismas pueden presentar anualmente, al Ministerio de Educación y Cultura, las solicitudes para recibir becas de fondos destinadas a las personas de bajos ingresos o excepcionales propiedades intelectuales (PARAGUAY, 1998).

La focalización en los gastos presupone que los ingresos del Estado no son suficientes para la universalización de la oferta educativa gratuita. Luego, al asumir la ejecución del financiamiento de la institución privada trae cuestionamientos al presupuesto de la incapacidad de garantía universal del derecho a la educación. Esta premisa legal, además de demostrar la contradicción referente al papel del Estado con la educación básica, fortalece la transferencia de la responsabilidad del servicio público a la iniciativa privada. Así, la legislación, además de incentivar la responsabilización de la educación para las instituciones privadas, también legitima esa prerrogativa ante la sociedad. Camargo (2003) comprende que el Estado, al asignar recursos públicos a la iniciativa privada, deja de invertir en las escuelas públicas.

El artículo n. 145 ratifica la previsión de la Carta Magna. Según él, no pueden ser inferiores al 20% los recursos destinados a la educación derivados del Presupuesto General de la Nación. El Estado, por ese presupuesto, proveerá los recursos necesarios

para el funcionamiento del Ministerio de Educación y Cultura y de las instituciones públicas, así como para la creación de nuevos centros de enseñanza, de los subsidios para las instituciones privadas y, en la medida de lo posible, para el desarrollo educativo sostenible y la formación continua de los profesores. Este texto sintetiza las previsiones ya firmadas en los demás artículos de dicha legislación.

Art. 145 - La asignación presupuestaria para la educación, en ningún caso podrá ser menor al veinte por ciento del Presupuesto General de Gastos de la Nación. El Estado, por medio de dicho presupuesto, proveerá los bienes y recursos necesarios para:

- a) el funcionamiento del Ministerio de Educación y Cultura y el Consejo Nacional de Educación y Cultura, la investigación educativa y los demás servicios del Ministerio;
- b) el funcionamiento, equipamiento, mantenimiento y desarrollo de los establecimientos educativos públicos;
- c) la creación de nuevas instituciones educativas públicas;
- d) el crecimiento vegetativo del sistema educativo nacional en el ámbito de la educación formal, de la no formal y de la refleja;
- e) las ayudas convenidas a las instituciones privadas, en lo previsto en esta ley; y,
- f) cuanto sea necesario para el desarrollo educativo sostenible y la actualización permanente de las educadoras y educadores y del sistema educativo nacional en general (PARAGUAY, 1998).

Como podemos observar, los recursos para la educación no podrán ser inferiores al 20% del total de la administración central y deben constar en la Legislación referente al presupuesto nacional, con el fin de asegurar el deber del Estado para con la educación de todos. Los recursos son destinados al Ministerio de Educación y Cultura que los redistribuye a los departamentos a partir de acción conjunta con los gobiernos legales. En este caso, no hay fijación en la legislación de porcentajes específicos para los departamentos.

En lo que se refiere a la disponibilidad de recursos financieros invertidos en la educación en el país, notamos que los recursos fiscales son las principales fuentes de financiamiento. En especial, por ser un Estado Unitaria, Paraguay depende, principalmente, de la recaudación de impuestos concentrados a nivel del gobierno central. Identificamos, también, que las legislaciones del país vinculan un porcentaje de recursos específicos destinado a la educación. En el sentido de Cury (2002), el resorte insustituible que pone en marcha el derecho a la educación debe ser la acción responsable del Estado y sus obligaciones, y como ese derecho no puede ser efectuado

sin los recursos necesarios, es indispensable que esté consignado, preferentemente en la Ley Mayor, a la fuente de esas inversiones.

El aparato legal debe tener como marco la Constitución Federal de un país, que es el principal instrumento jurídico para la construcción de la normatividad y, consecuentemente, para la protección del derecho a las actividades educativas. El financiamiento educativo, al no ser asistido por el texto constitucional, tiende a tener límites, sobre todo en lo que se refiere a la vulnerabilidad de las legislaciones, que son alteradas o suprimidas conforme a la temporalidad de un gobierno (CURY, 2002).

El Paraguay, en sus marcos regulatorios, incentiva la prestación de servicios educativos por instituciones privadas. En Paraguay, además de la exoneración de tributos para estas instituciones, hay la previsión legal de la asignación del presupuesto público para las instituciones de enseñanza particulares. Para Fernandes, Brito y Peroni (2012), la financiación educativa, al mismo tiempo que representa posibilidades o límites para la concreción del derecho a la educación, desvela, también, los vínculos que asolan las relaciones entre lo público y lo privado. Esta relación revela, principalmente, las contradicciones en lo que se refiere a las prioridades del Estado. Históricamente, los Estados que inyectan recursos públicos en el sector privado educativo tienden a administrar el sector con escasez de recursos, impactando directamente la garantía del derecho a una educación pública y gratuita.

La protección institucional de la garantía del derecho a la educación también está íntimamente ligada a la organización de los sistemas de enseñanza en el país. Dourado y Oliveira (2009) enfatizan que la estructuración de un sistema educativo representa una gran conquista para la educación y trae desdoblamiento directo para la efectividad de ese derecho. De ese modo, es relevante comprender cómo se organiza el sistema de enseñanza del Paraguay.

La Constitución Federal del Paraguay atribuye como responsables de la educación a la sociedad, en particular la familia, el municipio y el Estado. El artículo n. De la Carta Magna del país, además de resaltar que la educación básica es obligatoria y que el Estado debe promoverla, así como la educación secundaria, técnica, agrícola, industrial y de enseñanza superior, registra que la organización del sistema de enseñanza es responsabilidad esencial del Estado, con la participación de diferentes comunidades educativas. Este sistema abarcará los sectores público y privado, tanto a nivel formal como informal (PARAGUAY, 1992).

El texto constitucional aún establece las competencias del gobierno departamental y de los municipios. El artículo n. 163 prevé la coordinación de las acciones de los departamentos en consonancia con las actividades del gobierno central en lo que se refiere a la salud y la educación. El artículo n. 168, a su vez, reglamenta que los municipios del país disponen de la asignación de la libre gestión de la educación (PARAGUAY, 1992).

Aunque la Carta Magna del país delimita responsabilidades a los departamentos y municipios, la organización, financiamiento y evaluación del sistema de enseñanza en Paraguay son incumbencias del Estado. La centralización de las competencias educativas para el Estado contrasta con la perspectiva constitucional que, en su artículo primero, define que el país es un Estado Unitario Descentralizado. Podemos deducir, según Trojan (2010), que la legislación que versa sobre la educación del Paraguay demuestra una perspectiva de descentralización administrativa, es decir, de distribución de la ejecución de las decisiones políticas tomadas por el gobierno central.

La Ley General de Educación n. 1.264 / 1998 regula el sistema educativo del país y sus respectivos objetivos. La referida ley también establece, en sus artículos n. 5 y 6, que el sistema educativo paraguayo definirá las directrices curriculares básicas dirigidas a la educación básica y las modalidades de enseñanza, y destaca que el Estado promoverá la descentralización de los servicios educativos públicos.

Art. 5 - A través del sistema educativo nacional se establecerá un diseño curricular básico, que posibilite la elaboración de proyectos curriculares diversos y ajustados a las modalidades, características y necesidades de cada caso.

Art. 6 - El Estado impulsará la descentralización de los servicios educativos públicos de gestión oficial (PARAGUAY, 1998).

Aunque el artículo n. 6 enfatiza la previsión de la adopción de una política de favorecimiento a la descentralización de los servicios educativos para las autoridades locales, el sistema nacional de educación de Paraguay se centra en la toma de decisiones, la financiación, la evaluación, la gestión y su gestión su funcionamiento (TROJAN, 2010).

El artículo n. 12 reitera las premisas reguladas en la Constitución paraguaya de la responsabilidad del Estado con la organización del sistema nacional. El artículo n. 27 define la estructuración formal de la educación del país en tres niveles: el primero comprende la educación inicial y educación escolar básica, que es obligatoria; el

segundo contempla la educación media y el tercero, la educación superior (PARAGUAY, 1998). El cuadro 1 ilustra a dicha organización.

Art. 12 - La organización del sistema educativo nacional es responsabilidad del Estado, con la participación según niveles de responsabilidad de las distintas comunidades educativas. Este sistema abarca a los sectores público y privado, así como al ámbito escolar y extraescolar [...].

Art. 27 - La educación formal se estructura en tres niveles: El primer nivel comprenderá la educación inicial y la educación escolar básica; el segundo nivel, la educación media; el tercer nivel, la educación superior (PARAGUAY, 1998).

Cuadro 1 - Estructura sistema de enseñanza de Paraguay

Niveles de enseñanza	Ciclos	Edad de los alumnos	Modalidades
Educación Inicial	Maternal	0 a 03 años	Educación básica general y continuada; Educación para grupos étnicos, Educación campesina y rural; Educación para personas con limitaciones y con capacidades excepcionales; Educación para la rehabilitación social; Educación militar y policial; Educación para religiosos
	Infantil	03 a 04 años	
	Pre-escolar	05 años	
Educación Escolar Básica	Primer ciclo	06 a 08 años	
	Segundo ciclo	09 a 11 años	
	Tercer ciclo	12 a 14 años	
Educación Media	Licenciatura científica y técnica	14 a 17 años	
Educación Superior	Universitaria y Postgrado	Desde de 18 años	

Fuente: Elaboración propia con base en Paraguay (1998).

La educación inicial de Paraguay comprende tres ciclos - maternal, infantil y preescolar - y se dirige a los niños de cero a cinco años. La educación escolar básica del país contempla nueve grados y se divide en tres ciclos de tres años de período. La formación de la educación media ocurre en un único ciclo con tres años de duración y orientada hacia las opciones de bachillerato científico y técnico profesional (PARAGUAY, 1998).

Además de los tres niveles, el sistema paraguayo también regula el posgrado y las siguientes modalidades educativas: la Educación básica general y continuada;

Educación para grupos étnicos, Educación campesina y rural; Educación para personas con limitaciones y con capacidades excepcionales; Educación para la rehabilitación social; Educación militar y policial; Educación para religiosos (PARAGUAY, 1998).

Según Molinier (2014, p.17), los instrumentos legales de Paraguay (Constitución de 1992 y de la Ley General de Educación de 1998) fueron marcos institucionales que reglamentaron la histórica reivindicación de un sistema nacional de educación unificado como la base para un proyecto democrático para garantizar el derecho a la educación. “El marco normativo nacional paraguayo para asegurar el cumplimiento del derecho a la educación, consagrado constitucionalmente y canalizado con diferentes instrumentos jurídico-institucionales como base de un proyecto democrático posible”.

Arelalo (1999) aclara que el sistema es una realidad educativa compleja y, muchas veces, extremadamente diversificada para muchos países, sobre todo los de dimensión territorial. Esto significa que depende de la propia consolidación de la organización de la forma de Estado para que adquiere unidad, coherencia y sentido. Se trata, pues, de sistematizarlo a partir de marcos normativos y, especialmente, generar condiciones estructurales para su operacionalización sea en el modelo de composición del estado federal, unitario, de comunidades autónomas.

Trojan (2010) apunta que los Estados unitarios edita el marco legal completo y formulan la política nacional para todo el país. Las divisiones territoriales (Departamentos, Provincias, Distritos, Municipios u otro nombre que adopten) colaboran en ese proceso, pero no constituyen esferas independientes de decisión legislativa y política. Sin destear del sistema político-administrativo de Estado Unario, el gobierno de la República del Paraguay, como muestran sus respectivos ordenamientos legales, han buscado englobar progresivamente a los gobiernos departamentales en la provisión de las decisiones relativas a la educación básica.

El país también prevé el ofrecimiento de modalidades diferentes de enseñanza dirigidas a las necesidades específicas de determinados segmentos poblacionales, con el objetivo de consagrar la igualdad en el derecho a la educación, atendiendo de esa forma a las particularidades de individuos o grupos de carácter permanente o temporal. Estas modalidades se ofrecen dentro de los niveles y / o etapas de enseñanza mencionadas, debiendo cumplir los requisitos previstos en las legislaciones específicas para cada una de ellas.

El reconocimiento del Estado como responsable del derecho a la educación implica, también, en la existencia de mecanismos de control público sobre las políticas

de sistematización e institucionalización de ese papel. También corresponde al Estado implantar instrumentos de reparación de violaciones del derecho a la educación y posibilitar el acceso a esos instrumentos -tanto los nacionales y otros, de ámbito regional e internacional- a todos y todas. "Todo ese conjunto de implicaciones relacionadas al papel del Estado en la garantía del derecho a la educación conduce a la centralidad del fortalecimiento de los sistemas públicos de educación" (CROSO, MAGALHÃES, 2016, 19).

Las autoras también destacan que es primordial que los sistemas públicos de educación de los países sean fortalecidos a partir de la comprensión de que la educación es un bien de sentido público y de la concepción de la educación como Derecho Humano fundamental. La educación es en sí misma un espacio privilegiado de formación de sujetos capaces de promover el desarrollo de una nación, pero para ello, los propios sistemas educativos deben ser promotores de igualdad y ciudadanía.

Consideraciones finales

En el contexto paraguayo, el derecho a la educación fue consolidado en la Constitución y en la legislación infraconstitucional a partir de sus respectivos delineamientos políticos, sociales, económicos y culturales. Si consideramos que la mayoría de los países de América Latina ha pasado por recientes momentos de redemocratización, una vez que han vivido largos períodos dictatoriales, en el ámbito normativo, hay un avance progresivo, lo que permitió, incluso con las limitaciones evidenciadas, la consolidación de un ordenamiento jurídico educativo.

La garantía del derecho educativo está asegurada en el texto constitucional, en el cual se contempla su obligatoriedad y la gratuidad. La escolarización obligatoria totaliza nueve años de duración (6 a 14 años) y está restringida a la educación básica, lo que equivale, a título de comparación, a la Enseñanza Fundamental en Brasil. En lo que concierne al financiamiento, Paraguay delimita la focalización de gastos, lo que indica que los ingresos del Estado no son suficientes para todas las etapas educativas. Además, también prevé legalmente la exención de impuestos para las instituciones privadas. El sistema de enseñanza está estructurado en educación inicial (0 a 5 años); educación básica escolar (6 a 14 años) y Educación Media (14 a 17 años).

En esa vertiente, podemos inferir que hay un extenso camino a recorrer para la ampliación normativa de protección al derecho a la educación básica en Paraguay, en el

cual haya la provisión de instrumentos jurídicos que dé más garantías de acceso, permanencia y calidad. Es crucial ponderar que la prerrogativa del derecho a la educación de calidad es dinámica y distinta, pues va a representar las demandas históricas de un determinado país.

Debido al alcance del tema, reconocemos que hay un extenso campo de investigación abierto para que se pueda profundizar y producir conocimiento nuevo sobre esa temática. Por lo tanto, es imprescindible la realización de estudios que investiguen la efectividad del derecho a la educación en los países de América Latina, como fenómeno a ser interrogado en la perspectiva de un análisis político, sociológico y pedagógico, con el objetivo de avanzar en la búsqueda de una efectiva educación de calidad para todos .

REFERENCIAS

ARELARO, L. R. G. **Concepção de sistema de ensino no Brasil e competências legais do sistema municipal**. Campinas: Editora mimeo, 1999.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul., 2002.

CURY, C. R. J. A educação básica como direito. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 292-303, 2008.

PARAGUAI. **Constitución de la República de Paraguay**. Assunción. 1992.

CURY, C. R. J. **Ley n. 1.264 del 26 mayo 1998**. Ley General de Educación. Assunción, 1998.

CAMARGO, J. M. Gastos sociais: focalizar versus universalizar. In: IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. 7 ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

CROSO, C.; MAGALHÃES, G. M. Privatização da educação na América Latina e no Caribe: tendências e riscos para os sistemas públicos de ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 134, p. 17-33, 2016.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, 29, n. 78, p. 201-215, 2009.

FERNANDES, M. D. E.; BRITO, S. H. A. de; PERONI, V. M. V. Sistema e plano nacional de educação: notas sobre conceituação, relação público-privado e financiamento. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 93, n. 235, p. 565-578, 2012.

FONTOURA, J. B. **A harmonização do sistema de educação no âmbito do Mercosul**. Belo Horizonte, 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontífice Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

MOLINIER, L. El Sistema educativo obligatorio y gratuito em paraguay: fundamentos para sua universalización y calificación. In: ORTIZ, L. (Org.). **La educación en su entorno**: Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay. Assuncion: CADEP, 2014. p. 15 -56.

OLIVEIRA, R. P. O direito à educação. In: O., R. P.; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001. p. 15–44.

TROJAN, R. M. Estudo comparado sobre políticas educacionais na América Latina e a influência dos organismos multilaterais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 26, n. 1, p. 55-74, jan./abr., 2010.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 4, n. 6, p. 28-51, 2007.

Como citar este artigo:

SOUZA, Kelcia Rezende.; BUENO, Mara Lucinéia Marques Corrêa. O direito à educação básica no Paraguai. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 13, n. 4, p. 1536-1551, out./dez., 2018. E-ISSN: 1982-5587. DOI: 10.21723/riaee.unesp.v13.n4.out/dez.2018.11759

Submissão em: 20/05/2018

Revisões requeridas: 30/06/2018

Aprovação final em: 26/07/2018