

## MEMO 8

---

**PARA:** A LAS AUTORIDADES Y CIUDADANÍA EN GENERAL

**DE:** JUNTOS POR LA EDUCACIÓN

**FECHA:** JUNIO, 2023

**ASUNTO:** AMPLIACIÓN DEL ALCANCE E INCREMENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN TÉCNICA Y PROFESIONAL

---

La educación y el empleo son reconocidos como ámbitos privilegiados de superación de los problemas sociales, operan como mecanismos de inclusión social, de reducción de desigualdades y de superación de la pobreza.<sup>1</sup> La Reforma Educativa de 1993 y, posteriormente, los Planes de Educación 2020 y 2024, definieron a la Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP) como una modalidad del sistema educativo en la cual jóvenes y adultos tienen la oportunidad de aprender conocimientos y competencias, en forma práctica y teórica, que responden a un campo ocupacional determinado, ampliando sus oportunidades de acceso a una vida digna por medio de su incorporación al mundo del trabajo.

La EFTP incluye separadamente la educación media técnica, la educación técnica superior, la formación profesional para personas jóvenes y adultas y la capacitación laboral. La EFTP prepara a los ciudadanos para ser responsables, contribuir al desarrollo sostenible y respetar el medio ambiente. Asimismo, la educación técnica y profesional es una vía para facilitar la reducción de la pobreza.

La educación para el trabajo es un sistema que incluye a todas las acciones y productos implicados en la formación para el mundo laboral. Abarca todos los aspectos del proceso educativo que, además de una enseñanza general, entrañan el estudio de tecnologías y ciencias afines, así como la adquisición de conocimientos prácticos, actitudes, comprensión y conocimientos teóricos referentes a las ocupaciones de diversos sectores de la vida económica y social.

Es una modalidad del sistema educativo nacional que involucra al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) y al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), dado que implica la formación de jóvenes y adultos para su incorporación al mercado laboral.

---

<sup>1</sup> Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, *Metas Educativas. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*, 2012.

## SITUACIÓN

---

Desde 2010, en Paraguay se estableció la obligatoriedad y gratuidad de la educación, desde el Nivel Inicial hasta la finalización de la Educación Media, mediante la promulgación de la Ley 4088/10. Esta legislación representa un importante avance en la promoción de la educación como un derecho fundamental y una herramienta para el desarrollo individual y colectivo.

No obstante, a pesar de la obligatoriedad de la educación, persisten importantes desafíos en cuanto a la inclusión y la retención de estudiantes en el sistema educativo. En particular, existe un alto porcentaje de jóvenes que abandonan la escuela sin completar el tramo obligatorio. Específicamente, la tasa de retención de 12 años es del 53%.<sup>2</sup> Esto limita sus oportunidades de desarrollo personal y laboral, afectando negativamente su calidad de vida.

La brecha de asistencia a esa edad entre jóvenes del quintil más rico y el quintil más pobre de la población es de 31 puntos porcentuales (94% quintil más rico vs. 63% quintil más pobre).<sup>3</sup>

Esta situación tiene efectos negativos, tanto para los propios individuos, quienes tendrán menos oportunidades de inserción laboral, como para el país en su conjunto, porque una menor tasa de egreso impacta negativamente en el potencial para el desarrollo. La acumulación insuficiente de habilidades en una nación se traduce en una menor productividad, poniendo límites a la capacidad de crecimiento económico en el largo plazo.

En términos de productividad, Paraguay se ubica en la posición 14 entre los 18 países de América Latina y el Caribe<sup>4</sup> y en términos de competitividad global en la posición 97 entre 141 países.<sup>5</sup> Es importante señalar que en el cálculo del índice de competitividad, en Paraguay la tercera causa más importante como factor limitante para los negocios es la insuficiente cualificación de la fuerza laboral.

Actualmente, el MEC dispone de cuatro tipos de ofertas formativas diferenciadas en los diferentes niveles educativos:

- a. **Iniciación profesional agropecuaria**, que se implementa en el nivel de la EEB y está dirigida a alumnos del tercer ciclo.
- b. **Los bachilleratos técnicos y la formación profesional**, que se implementan en el nivel de la EM (formación integral de jóvenes).
- c. **Las tecnicaturas**, que se implementan en el nivel de la Educación Superior.
- d. **Los programas no formales de formación y capacitación laboral para jóvenes y adultos**, que se implementan en el ámbito de la educación de personas jóvenes y adultas.

<sup>2</sup> MEC-DGPE, Registro Único del Estudiante, 2021.

<sup>3</sup> Banco de Desarrollo de América Latina, *Más habilidades para el trabajo y la vida: Los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral*, 2016.

<sup>4</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, 2011.

<sup>5</sup> En la medición del *Índice de Competitividad Global* del Reporte del Foro Económico Mundial, 2019.

Los déficits encontrados en el sistema de la EFTP pueden agruparse en tres grandes áreas, diferenciadas sólo a efectos analíticos, ya que en la práctica son cuestiones íntimamente entrelazadas: problemas en la gobernanza, problemas ligados al financiamiento y problemas relacionados a la falta de un diálogo fluido con representantes del mundo laboral.

El aspecto de gobernanza refiere a la gestión de la educación técnica en su conjunto, que hoy se percibe como desactualizada, con programas de estudio desfasados, equipamientos obsoletos y sin formación en habilidades blandas que favorezcan la empleabilidad de los egresados. Además, la gobernanza está carente de un plan estratégico, a largo plazo, que la organice como un área clave del sistema educativo para el desarrollo económico del país. La EFTP tampoco cuenta con un cuerpo docente con la formación adecuada (técnica, didáctica y pedagógica).

Respecto a los problemas de financiamiento, la EFTP es una modalidad intrínsecamente costosa dado su componente práctico. Se precisa un presupuesto sólido y sostenible en el tiempo, que permita óptimas condiciones de infraestructura y materiales necesarios para el aprendizaje, salarios dignos y oportunidades de formación y actualización para el personal docente. Asimismo, se requiere un sistema de becas y ayudas que evite la exclusión a estudiantes de sectores económicamente desfavorecidos.

Por último, relacionado a las deficiencias de diálogo, no está articulado el intercambio institucional entre la EFTP y el mundo laboral. Las empresas no cuentan con políticas claras de pasantías y las prácticas son consideradas por los estudiantes como escasas, ineficaces y desvinculadas del perfil de la especialidad. Al mismo tiempo, las empresas juzgan que los pasantes frecuentemente carecen de la formación pertinente y/o actualizada.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Esta cifra surge del proyecto *Mejoramiento de infraestructura y equipamiento de colegios técnicos de Educación Media del sector oficial, a nivel país* (ProMIE).

## RECOMENDACIONES

Las recomendaciones refieren a aspectos que consideramos fundamentales para la ampliación, fortalecimiento y revalorización de la oferta técnica en el sistema formal preuniversitario y no pretenden ser exhaustivas ni absolutas, sino contribuir a reposicionar los desafíos educativos en la agenda pública, promover conversaciones y movilizar liderazgos para la construcción de un mejor derrotero de las nuevas gestiones de gobierno y un futuro con educación más promisorio para el Paraguay.

### **Impulsar una Ley de la Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP).**

Considerando las tres décadas de experiencia educativa paraguaya en materia de educación técnica y formación profesional, se requiere de una ley que consolide una propuesta de EFTP vinculada a las necesidades de los sectores socioprodutivos del país y que se organice según los perfiles profesionales que actualmente demanda el mercado laboral y tengan en cuenta las necesidades de capacitación de la ciudadanía.

El objetivo de dicha ley sería consolidar un espacio de diálogo institucionalizado como política de Estado y un mecanismo permanente de participación social, liderado por el MEC y el MTESS, donde se puedan concertar políticas de EFTP y parámetros para la gestión de la oferta educativa y donde, fundamentalmente, se diseñen e implementen programas actualizados que logren aumentar la empleabilidad de los egresados.

Un aspecto central de la Ley de EFTP debería ser la incorporación del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales (SNCP) para la armonización y actualización de las ofertas de educación y formación técnico profesional, certificación laboral, evaluación y acreditación de las competencias profesionales. Este sistema debe contar con la participación del sector productivo y estar en línea con los planes nacionales de desarrollo.

Otro punto fundamental que se sugiere es que la ley promueva la producción de información estratégica para la EFTP, a través del intercambio de datos sobre educación y trabajo con los diferentes niveles del Estado (central, departamental y municipal), del monitoreo del mundo laboral y estudios de impacto para la toma de decisiones.

Este marco legal general debería contemplar el financiamiento suficiente para la EFTP, para la mejora, mantenimiento y actualización de la infraestructura, mobiliario, equipamiento, condiciones de trabajo dignas y bien retribuidas a los docentes y a todo el personal involucrado.

1

Por último, la normativa debe establecer la exigencia de diseño e implementación de un plan de comunicación, posicionamiento y revalorización de la EFTP, para fomentar el empleo y el espíritu emprendedor en los jóvenes y promover la equidad entre los sexos en los diversos ámbitos de la convivencia democrática de la sociedad paraguaya, incluyendo el laboral y el educativo.

### **Actualizar programas de estudio para formar trabajadores con capacidad técnica y competencias blandas.**

Existe una brecha muy grande entre lo que se desarrolla en el aula y los conocimientos que se requieren en el campo laboral, no solamente en cuanto a los contenidos impartidos, sino también con relación a la disposición y manejo de los equipamientos que se encuentran en las instituciones educativas. Muchos de estos equipos, que deberían emular aquellos que se utilizan en el mercado del trabajo, están obsoletos, carecen de mantenimiento, o directamente no responden a los requerimientos de cada especialidad. Asimismo, todo currículo, además de desarrollar las competencias específicas de la educación técnica o la formación profesional, tiene que incluir las llamadas “competencias blandas” (combinación de habilidades sociales, de comunicación, de forma de ser y de vinculación con los demás), así como impartir conocimientos que preparen al egresado para insertarse en el mundo laboral como pueden ser idiomas o la capacidad de responder a una búsqueda laboral de manera efectiva.

Con respecto a las pasantías, éstas deben estar planificadas y organizadas para posibilitar la adquisición de competencias prácticas y poder aplicar los conocimientos teórico-técnicos, permitiendo la inmersión del estudiante en el mundo del trabajo.

Finalmente, considerando que muchos adultos que están fuera del sistema educativo son poseedores de grandes talentos y capacidades, es imperioso impulsar un modelo de EFTP que les permita seguir formándose. No desde cero, sino que debe existir un reglamento de acreditación de saberes para trabajadores en actividad. Ésta será una forma concreta de fortalecer el diálogo entre la educación y el trabajo, brindando una verdadera educación de calidad a aquellos que quieren formarse a lo largo de toda la vida.

### 3

#### **Formar a los docentes de manera continua con altos estándares para asegurar la transmisión de saberes técnicos actualizados y así incrementar la empleabilidad de los egresados.**

Los docentes de la EFTP frecuentemente son reclutados por sus conocimientos técnicos, pero carecen de la formación pedagógica y didáctica necesaria para transmitir correctamente el conocimiento a los estudiantes y generar el vínculo docente-alumno imprescindible para la relación en el aula. Además, por la especificidad propia de esta oferta educativa, los educadores deben ser formados y capacitados para poder generar en los estudiantes habilidades emocionales, cognitivas y sociales que les permitan, en su futuro laboral, sumarse a equipos de trabajo y ser emprendedores activos en el desarrollo del país.

Otra problemática que se debe tener en cuenta en la EFTP es que, actualmente, la insuficiente inversión en esta modalidad, al igual que en la educación media en general, determina que haya salarios bajos para los docentes del sector profesional y técnico. Esta es una de las causas de la llamada «fuga» de profesores del sector educativo a la empresa privada. La remuneración acorde a lo exigido favorecerá la incorporación de un cuerpo de educadores de calidad, que valore la carrera docente.

### 4

#### **Aumentar la inversión y mejorar la calidad del gasto.**

Este punto es fundamental, debido a que muchos déficits de la EFTP se vinculan a la falta de presupuesto.<sup>7</sup> Lo disponible se utiliza para cubrir el salario docente, la dotación de kits escolares, transferencias en concepto de gratuidad, alimentación escolar e inversión.

Sin embargo, estos recursos no logran atender, por ejemplo, las mejoras en infraestructura, mobiliario, insumos y equipamientos de talleres y laboratorios, los que necesitan de una inversión extraordinaria estimada de entre USD 120.000.000 y USD 200.000.000.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Observatorio Educativo Ciudadano, *Financiamiento Público de la Educación en Paraguay*, 2019.

<sup>8</sup> Esta cifra surge del proyecto *Mejoramiento de infraestructura y equipamiento de colegios técnicos de Educación Media del sector oficial, a nivel país* (ProMIE).

# 5

## **Ampliar la oferta de becas en el área de la EFTP.**

El elevado costo de la educación media técnica, así como el déficit presupuestario, tienen como contracara que aquellos rubros no cubiertos por el sistema educativo corran por cuenta de los estudiantes y su entorno familiar. Como consecuencia, la mayoría del estudiantado en esta oferta educativa proviene de familias de clase media, incluso en instituciones de gestión pública. Los establecimientos no cumplen con la obligación de formar a todos los alumnos en igualdad de condiciones, dado que excluyen a aquellos de sectores desfavorecidos económicamente, quienes podrían encontrar en esta oferta educativa un medio para el progreso profesional y mejorar sus condiciones de vida.

Lo contrario sucede en las capacitaciones y formaciones profesionales para adultos, las cuales atraen principalmente a personas de bajos recursos, quienes buscan capacitarse para acceder a mejores oportunidades de empleo.

En estos casos, la definición e implementación de una oferta de becas tendría por objetivo que la EFTP llegue a sectores vulnerables, volviéndola más inclusiva y equitativa, al tiempo que sería una herramienta para contener la deserción y contribuir a que todos puedan efectivamente concluir sus estudios.

# 6

## **Crear espacios de consulta y participación de actores y sectores involucrados en la EFTP para el diálogo social.**

El Estado, la sociedad civil y representantes del sector socioproductivo del Paraguay deben trabajar juntos en el desarrollo de los perfiles laborales demandados en el mercado de trabajo y también deben pensar en los requerimientos de los denominados “trabajos del futuro”.

Cuando un estudiante culmine su formación técnica, parte de lo aprendido estará desactualizado respecto a la realidad de la industria, sector agropecuario o tecnológico donde buscará insertarse laboralmente. Esto sucede porque los ritmos de transformación en los procesos económicos son cada vez más acelerados y no se cuentan con canales fluidos de intercambio y trabajo colaborativo entre los sectores público y privado, para actualizar el currículo de la EFTP. El diálogo entre una diversidad de voces del ámbito gubernamental, de la sociedad civil, del ámbito cultural y productivo, hará posible un esfuerzo conjunto para la construcción de una agenda compartida de la educación, la formación, el empleo y la innovación con inclusión social en Paraguay.

En este sentido, según un informe de Juntos por la Educación, representantes del sector productivo señalan como un obstáculo al progreso de sus empresas la falta de personal con formación adecuada. La participación activa de todos los actores involucrados en la EFTP no solo tendrá un impacto en la calidad de la educación impartida, sino que será un factor de generación de efectos positivos para la economía en general.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Juntos por la Educación, *Fortalecimiento del vínculo entre la educación y el empleo a través de la Educación Técnico Profesional*, 2019.