

Educación en Paraguay

Hallazgos de la experiencia
en PISA para el Desarrollo

RESUMEN EJECUTIVO



TEKOMBO'E HA TEMBIKUA
Motenondcha
Ministerio de
EDUCACIÓN y CIENCIAS



TETÃ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL

*Paraguay
de la gente*

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Mario Abdo Benítez

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS

Ministro de Educación y Ciencias

Eduardo Petta San Martín

Viceministro de Educación Básica

Robert Cano Paredes

Viceministra de Educación Superior y Ciencias

Celeste Mancuello de Román

Viceministro de Culto

Fernando Griffith

Instituto Nacional de Evaluación Educativa

Karen Edith Rojas de Riveros

Dirección de Evaluación de Logros de Aprendizajes Curriculares

Rosana Mabel Marcoré

Coordinación de Proyectos Educativos

Dalila Zarza Paredes

EQUIPO TÉCNICO DEL ESTUDIO

Coordinación Nacional de Proyecto

Verónica Heilborn Díaz

Responsable de análisis de datos

Sonia Mariel Suarez Enciso

Especialista en Investigación

Andrea Persita Figueredo Cano

Gestión y procesamiento de datos

Eduardo Mora Cuevas

Edith Priscila Escobar Miranda

Digitación y logística

Lisa Larrea Torres

Lorenzo Larroza Duarte

Soporte técnico informático

José Sanz Riquelme

Oswaldo Ferreira Benítez

Equipo de adaptación y codificación de instrumentos

Sandra Sanabria Añazco

Judith Franco Ortega

María Lourdes Rodríguez Rodas

Juan Carlos Servián Alvarenga

Rebeca González Torres

Sebastián Rivarola Ghiglione

Jennifer Rivas Anzoategui

Andrea Weiss

Lourdes Almirón Santacruz

Mirna Taboada Godoy

Angelina Mendoza Garay

Cristina Invernizzi

Denice Sotto Silveira

Fátima Martí Mayeregger

Rodolfo Elías Acosta

EQUIPO DE ELABORACIÓN DEL INFORME

Sonia Mariel Suarez Enciso

Edith Priscila Escobar Miranda

Andrea Persita Figueredo Cano

Verónica Heilborn Díaz

Rosana Mabel Marcoré

Con el apoyo de:



Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación

©Ministerio de Educación y Ciencias,
Diciembre, 2018



PISA para el Desarrollo© es una marca de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en este documento no necesariamente reflejan la posición de la OCDE o de los países miembros de la Organización.

1. Paraguay en PISA-D

Durante septiembre y octubre de 2017, en Paraguay fueron elegidos de manera aleatoria más de 4500 estudiantes de 15 años que estaban en un curso igual o superior al 7.º en instituciones educativas de todo el país; estos estudiantes participaron de una prueba de dos horas de lectura, matemáticas y ciencias. Estas pruebas no estaban vinculadas directamente al programa escolar de Paraguay sino que se basaban en competencias y eran comparables a nivel internacional. Estas pruebas fueron concebidas para evaluar hasta qué punto los estudiantes que están en el último nivel de la educación obligatoria de Paraguay son capaces de aplicar sus conocimientos a situaciones de la vida real y se encuentran preparados para participar plenamente en la sociedad. Además de las pruebas cognitivas, estudiantes, instituciones educativas y docentes completaron unos cuestionarios de contexto para facilitar información útil a Paraguay y a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para interpretar los resultados. Estas pruebas son parte de una evaluación internacional del aprendizaje a gran escala, gestionada por la OCDE y denominada Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes o PISA, por sus siglas en inglés.

1.1. ¿Qué es PISA?

El programa PISA, creado por la OCDE en 1997, evalúa las competencias de jóvenes de 15 años en lectura, matemáticas y ciencias, además de medir sus habilidades para aplicar lo que han aprendido en la escuela a situaciones de la vida real. Los ciclos PISA son trienales, la primera evaluación se dio en 2000 y la última en 2018. PISA es un programa continuo que ofrece información para las prácticas y políticas educativas y permite hacer un seguimiento de las tendencias en la adquisición del conocimiento y habilidades de los estudiantes en los distintos países y en diferentes subgrupos demográficos dentro de cada país. Mediante los resultados de PISA, los responsables políticos pueden evaluar los conocimientos y habilidades de los estudiantes de su propio país, y compararlos con los de otros países, fijar objetivos de políticas basados en objetivos cuantificables ya logrados en otros sistemas educativos y aprender de políticas y prácticas que han resultado beneficiosas en otros países. Este tipo de evaluación comparativa es ahora más relevante que nunca, dado que todos los países del mundo se han adherido a la agenda del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) relativo a la educación, mediante el cual se procura garantizar que todos los niños y jóvenes alcancen al menos un nivel básico de competencias en lectura y matemáticas.

1.1.1. La evaluación PISA

La evaluación trienal de PISA no se limita a comprobar si los estudiantes pueden reproducir el conocimiento; también examina hasta qué punto puede extrapolar lo que ha aprendido y si es capaz de aplicar ese conocimiento en entornos desconocidos, tanto dentro como fuera de la escuela. Este enfoque refleja el hecho de que las economías modernas no premian a las personas por lo que saben, sino por lo que pueden hacer con lo que saben.

A través de cuestionarios distribuidos a los estudiantes, a los padres, a la dirección de la institución educativa a la que asisten los jóvenes y a los docentes de esa institución, PISA recaba información sobre el contexto familiar de los estudiantes, sus enfoques y entornos de aprendizaje, los que se presentan a través de:

- ◆ indicadores básicos, que ofrecen un perfil base de los conocimientos y las habilidades de los estudiantes;
- ◆ indicadores derivados de los cuestionarios, que muestran la relación existente entre dichas habilidades y diversas variables demográficas, sociales, económicas y educativas, así como con unos resultados más amplios de la educación, como la trayectoria educativa y el bienestar;
- ◆ a partir de la segunda participación en PISA, indicadores de tendencias que muestran cambios en los niveles y en la distribución de los resultados, y en las relaciones entre variables y resultados del entorno de los estudiantes y sus instituciones educativas.

Las evaluaciones PISA permiten establecer una comparación internacional de los sistemas educativos de los países mediante el uso de preguntas comunes, empleadas en todos los países participantes, ubicadas en una escala de medición común. El puntaje de cada país participante es el promedio de los puntajes obtenidos por todos sus estudiantes en cada materia evaluada. PISA no da una puntuación total del conjunto de todas las áreas; sino una puntuación para cada una de ellas. Los puntajes promedio de PISA pueden utilizarse para comparar la situación de los países participantes según su desempeño en lectura, matemáticas y ciencias.

Además, los puntajes de PISA pueden ubicarse en niveles específicos desarrollados para cada materia, diseñados para mostrar las competencias generales examinadas por PISA. Estos «niveles de competencia» representan grupos de preguntas de las pruebas de PISA, empezando por el nivel 1, con preguntas cuyas respuestas requieren las habilidades más básicas, y cuya dificultad va aumentando en cada nivel hasta llegar al sexto. Una vez evaluada la prueba de un estudiante, sus competencias en lectura, matemáticas y ciencias pueden ubicarse en el nivel correspondiente.

Las tareas asociadas a los ítems de evaluación con dificultad similar se emplean para describir cada nivel de competencia, es decir, lo que los estudiantes saben y pueden hacer cuando obtienen puntajes que se encuentran en el intervalo de un nivel concreto. De este modo, el rendimiento de un sistema educativo en PISA puede describirse en términos de las competencias que logran los estudiantes a los 15 años. Por ejemplo, PISA indica la proporción de estudiantes que no solo pueden leer textos sencillos y familiares y entenderlos de manera literal, sino que además pueden demostrar, incluso sin incluir instrucciones explícitas, una cierta capacidad de asociar diferentes datos, elaborar conclusiones que van más allá de la información enunciada de manera explícita y conectar un texto con sus experiencias y conocimientos personales (tareas de lectura de nivel 2); o la proporción de estudiantes que pueden trabajar con relaciones proporcionales y realizar interpretaciones y razonamientos básicos al resolver problemas matemáticos (tareas de matemáticas de nivel 3).

Además, a fin de aportar ideas para las prácticas y políticas educativas, PISA recopila abundante información contextual sobre los estudiantes, las instituciones educativas y los países, que puede utilizarse para destacar las diferencias en el desempeño e identificar las características de los estudiantes, instituciones educativas y los sistemas educativos que funcionan bien en circunstancias particulares.

PISA es un programa continuo que, a largo plazo, dará lugar a la creación de un corpus de información para seguir la evolución de las tendencias en los conocimientos y las habilidades de los estudiantes en varios países, así como en diferentes subgrupos demográficos de cada país. Actualmente, los responsables políticos de varios países utilizan los resultados de PISA para medir los conocimientos y las habilidades de los estudiantes dentro del país, y en comparación con otros países participantes, a fin de establecer puntos de referencia para la mejora de la educación que se imparte o de los resultados del aprendizaje, así como para comprender las fortalezas y debilidades relativas de sus sistemas educativos.

1.1.2 PISA para el Desarrollo (PISA-D)

En las dos últimas décadas, el número de economías participantes en PISA ha aumentado progresivamente, desde 44 en 2000 a 82 en 2018. Conforme aumenta el número de países que se adhieren a PISA, el programa evoluciona para responder adecuadamente ante un grupo mayor y más diverso de países participantes. En 2014, la OCDE lanzó el proyecto PISA para el Desarrollo (PISA-D). Se trata de un proyecto único de seis años que tiene como objetivo lograr que la evaluación sea más accesible y relevante para un mayor número de países. El proyecto también contribuye al monitoreo de los objetivos educativos internacionales vinculados al ODS de educación, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015 como parte de su programa de desarrollo sostenible, a través de la:

- ◆ mejora de la descripción de las pruebas PISA en el tramo inferior de la distribución del rendimiento de los estudiantes;
- ◆ incorporación una evaluación de jóvenes no escolarizados de entre 14 y 16 años; e
- ◆ inclusión de una evaluación de factores que contribuyen al éxito de los estudiantes que son más relevantes en los países de ingreso medio y bajo, como una gama más amplia de contextos sociales y económicos.

Componentes de PISA-D

El Proyecto PISA-D tiene dos componentes: (i) «escolar», en el que las pruebas estandarizadas son administradas a estudiantes de 15 años que cursan 7.º grado o más, y (ii) «extraescolar y con rezago escolar», que evalúa a jóvenes entre 14 y 16 años que cursen algún grado inferior al 7.º grado o que hayan abandonado el sistema educativo del país. Este resumen se refiere exclusivamente al componente escolar, los resultados del componente extraescolar y con rezago escolar estarán listos en 2019.

Prueba cognitiva

El componente escolar de PISA-D consiste en una evaluación de dos horas que los estudiantes responden con papel y lápiz a preguntas de las áreas de lectura, matemáticas y ciencias. A cada estudiante se le entrega uno de 12 cuadernillos posibles para la prueba, cuyos contenidos se solapan. Al administrar distintos cuadernillos a los estudiantes, PISA-D puede medir un gran número de conocimientos y habilidades a nivel del país, sin tener que someter a los estudiantes a una prueba demasiado larga y compleja. Todos los cuadernillos administrados en PISA-D contienen preguntas que formaron parte de los instrumentos de PISA 2015, con lo que se busca que los resultados puedan presentarse en la escala de PISA y sean comparables con los de países participantes en PISA 2015.

Cada cuadernillo es respondido por un número de estudiantes suficiente como para obtener estimaciones correctas sobre el rendimiento en cada pregunta de los estudiantes del país, así como de los subgrupos relevantes dentro de un país (como por ejemplo hombre y mujeres o estudiantes con distintos niveles socioeconómicos). Sin embargo, y al igual que PISA, PISA-D no fue concebido para estimar el rendimiento individual de los estudiantes o instituciones educativas: sus resultados alcanzan la mayor validez y fiabilidad cuando se combinan en relación con un número suficiente de estudiantes. La comparabilidad con PISA 2015, que se administró tanto en papel como en computadora, queda garantizada gracias a las preguntas comunes entre estas dos mediciones.

PISA-D se ha ejecutado dentro del marco de PISA y según sus estándares técnicos y prácticas habituales, pero incluye nuevas características y mejoras para que la evaluación sea más accesible y relevante en países de ingreso medio y bajo. En lo que hace a la prueba, las características y mejoras se refieren a:

- ◆ un mismo tratamiento para las tres áreas evaluadas: lectura, matemáticas y ciencias; al contrario que PISA, que hace especial hincapié en solo una de las áreas en cada ciclo;
- ◆ la modificación de los instrumentos cognitivos a fin de obtener información más detallada de los estudiantes que se ubican en los niveles inferiores de desempeño, manteniendo la comparabilidad de los resultados observados en PISA, y
- ◆ la adaptación de los instrumentos cognitivos a fin de reducir la carga lectora, atendiendo los niveles inferiores de competencia lectora de países de ingreso medio y bajo.

Cuestionarios contextuales

El componente escolar PISA-D incluye cuestionarios contextuales: para estudiantes, directores y docentes. Esto aporta información de contexto a los resultados de la evaluación y presenta un panorama más amplio del éxito educativo. Los estudiantes responden al cuestionario después de la prueba en la evaluación escolar. Los cuestionarios contextuales incluyen las principales preguntas de PISA para facilitar las comparaciones internacionales, y preguntas exclusivas de PISA-D, más relevantes para países de ingreso medio y bajo. Las preguntas exclusivas de PISA-D responden a las prioridades de políticas de los países que participan

en esta evaluación. Los cuestionarios contextuales de PISA-D también amplían la medición de los recursos de los estudiantes y las instituciones educativas más allá de las escalas que trabaja PISA, con el fin de mejorar la descripción de situaciones de pobreza y desventaja socioeconómica de la familia del estudiante, o bien unas instalaciones y equipamientos escolares inadecuados, como a veces ocurre en los países en desarrollo.

Desarrollo de capacidades

Otra característica única de PISA-D son las oportunidades de aprendizaje y desarrollo de capacidad del país que se han añadido a cada fase de la ejecución del proyecto. Al prepararse para implementar la evaluación, los países participantes en PISA-D tuvieron que analizar sus necesidades en términos de capacidad, basándose en los estándares técnicos de PISA, y elaborar un plan de desarrollo de capacidades para fortalecer sus sistemas nacionales de evaluación. Los países participantes en PISA-D recibieron el apoyo de la OCDE para trazar un plan de ejecución del proyecto que los guíe durante el estudio y garantice los recursos humanos y financieros suficientes. Si bien los países participantes en PISA no han recibido un acompañamiento similar, el proyecto PISA-D sirvió de base para desarrollar un modelo de apoyo dentro del propio estudio PISA, que se ofrecerá a todos los países que participen del ciclo 2021 en adelante.

Países participantes

El proyecto PISA-D ha sido implementado por la OCDE en colaboración con Paraguay y ocho países más: Bután, Camboya, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Senegal y Zambia. Si bien estos países forman parte de las pruebas PISA-D, no todos ellos forman parte de ambos componentes del proyecto (escolar, extraescolar y con rezago escolar). Mientras que Panamá no participó en la evaluación escolar de PISA-D; Bután, Camboya y Ecuador no forman parte del componente extraescolar y con rezago escolar de este proyecto.

1.2. Participación de Paraguay en PISA-D

PISA-D evalúa a los estudiantes que, en el momento de la prueba, tengan entre 15 años y 3 meses y 16 años y 2 meses y estén cursando al menos el 7.º grado. PISA-D forma parte de PISA, y al igual que PISA mide hasta qué punto los estudiantes de 15 años han adquirido conocimientos y habilidades clave que son esenciales para la plena participación en las sociedades modernas. Como se mencionó, la evaluación se centra en igual proporción en las áreas de lectura¹, matemáticas, y ciencias. Como en PISA, la evaluación no se limita a comprobar si los estudiantes pueden reproducir los conocimientos; también examina hasta qué punto puede extrapolar lo que han aprendido y si son capaces de aplicar ese conocimiento en entornos desconocidos, tanto dentro como fuera de la escuela. Este enfoque refleja el hecho de que las economías modernas premian a las personas no solo por lo que saben, sino por lo que pueden hacer con lo que saben.

¹ En Paraguay se evaluó lectura en lengua castellana.

En Paraguay, PISA-D se administró entre el 18 de septiembre y el 18 de octubre de 2017. Al igual que en todos los países, la muestra de instituciones educativas en Paraguay fue seleccionada por la OCDE, basándose en una lista completa de todas las instituciones educativas del país con estudiantes elegibles para participar, proporcionada por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), y en una lista completa de los estudiantes de 15 años en esas instituciones, proporcionada por los administradores de las instituciones escogidas y confirmadas por el MEC. Por ello, los datos obtenidos en estas pruebas son representativos de toda la población de estudiantes de 15 años que cursan al menos el 7.º grado de la educación escolar básica.

En 2017, considerando la oferta educativa regular² y la educación permanente³, cuenta con 9.260 instituciones educativas y 1.486.544 estudiantes.⁴ De este total, el 13% de los estudiantes corresponde a educación inicial, el 69% a educación escolar básica y el 19% a educación media. Aproximadamente 93.086 de estos estudiantes tenían 15 años, y se hallaban distribuidos en todo el sistema educativo (MEC, 2017). La población de 15 años en 2017 se estima en 115.558 personas (DGEEC, 2004); por lo que el 80,6% de estos jóvenes paraguayos se halla en el sistema educativo y el 19,4% restante no se encuentra escolarizado. Por su parte, 5,5% de los jóvenes escolarizados se ubican por debajo del 7.º grado, por lo que la población objetivo para el componente escolar de PISA-D, de acuerdo a las cifras oficiales del país, es de 87.960 estudiantes (MEC, 2017).

En cada país, se seleccionó una muestra representativa del conjunto de sus estudiantes de 15 años que estén cursando al menos el 7.º grado. En el proceso de muestreo, se emplearon estrictos procedimientos para garantizar que los resultados fueran comparables, fidedignos y válidos. En cada institución educativa, se seleccionaron aleatoriamente un mínimo de 3 y un máximo de 42 estudiantes de 15 años. De acuerdo a los estándares de PISA-D, las exclusiones aceptables deben representar menos del 5% de la población objetivo (estudiantes de 15 años cursando al menos 7.º grado) y deben estar justificadas. Por ejemplo, podrían excluirse instituciones educativas situadas en regiones remotas que resulten inaccesibles; estudiantes podrían ser excluidos por razones de discapacidad intelectual o de competencia limitada en el idioma de la evaluación, que en Paraguay fue el castellano.

Los estudiantes de la población objetivo excluidos del marco muestral en Paraguay representan el 2,5% del total reportado en los registros oficiales del MEC. Estos estudiantes se encontraban matriculados en instituciones educativas con oferta exclusiva de educación especial o en instituciones situadas en la Región Occidental o Chaco. En ambos casos estas instituciones fueron excluidas por presentar un reducido número de estudiantes elegibles para las pruebas PISA-D. La Región Occidental o Chaco posee una baja densidad poblacional (8 personas por cada 10 km²) y un bajo porcentaje de estudiantes de la población objetivo matriculados en sus instituciones educativas (2,3%). Adicionalmente, se excluyeron a estudiantes de instituciones que formaban parte del marco muestral, pero que presentaban algún tipo de discapacidad

² La oferta educativa regular incluye la educación inicial, la educación escolar básica (EEB) en sus ciclos 1.º al 3.º, y la educación media (EM). Asimismo, incluye ofertas equivalentes a las citadas en las modalidades de educación especial, educación básica abierta, formación profesional media, y la educación media abierta.

³ La educación permanente incluye la educación básica bilingüe para jóvenes y adultos en todos sus ciclos (1 al 4), y la educación media para jóvenes y adultos, en todos sus niveles (1 al 4).

⁴ Las cifras corresponden a la fusión de las bases del Registro Único del Estudiante (RUE) de 2017 y del Sistema de Información de Estadística Continua (SIEC) de 2015 del MEC, de manera a incluir datos de matriculación y cantidad de instituciones educativas de Educación Permanente.

grave que les inhabilitaba a tomar las pruebas PISA-D. En consecuencia, el marco muestral estaba conformado por estudiantes de 15 años cursando al menos el 7.º grado en instituciones regulares con oferta de la Región Oriental que no presentaran niveles de discapacidad que les impidiera tomar la prueba.

En Paraguay, la muestra consistió en 4994 estudiantes de 205 establecimientos educativos de todo el país.⁵ La muestra incluye instituciones públicas, privadas y subvencionadas tanto de áreas urbanas como rurales de la Región Oriental, independientemente de su tamaño, medido por la matrícula de estudiantes matriculados en todos los niveles ofrecidos por la institución.

1.3. ¿Por qué participa Paraguay en PISA-D?

Uno de los principales motivos por el que Paraguay participó en PISA-D era el deseo de sus responsables políticos de entender en qué punto se encontraba el rendimiento de sus estudiantes en comparación con parámetros internacionales y con otros países que se enfrentan a desafíos similares, así como identificar los factores vinculados al rendimiento para trabajarlos de manera efectiva. Los resultados de PISA-D facilitan datos y evidencias a los responsables políticos con los que se podrá determinar qué hacer para mejorar el sistema educativo de Paraguay y, en última instancia, para asegurarse de que sus estudiantes adquieren las habilidades necesarias para tener éxito en el mundo del mañana, tal como se describe en el marco del ODS de educación.

Todos los países se han comprometido a lograr el ODS de educación, que prevé que todos los niños y jóvenes alcancen al menos el nivel básico de competencia en lectura y matemáticas para 2030. En Paraguay esto significa garantizar las condiciones de aprendizaje óptimas que permitan desarrollar modelos educativos que den respuesta al paradigma de atención integral del individuo, a través de la ampliación de la cobertura de la educación infantil, la consolidación de la educación para la diversidad, el aseguramiento de la calidad de la educación desde sus diferentes dimensiones: formación del docente, diversificación de la oferta, condiciones de aprendizaje y el fortalecimiento de los sistemas de evaluación educativa (*Agenda 2013-2018*, MEC, 2013; *Plan Nacional de Desarrollo 2030*, STP, 2014).

La agenda del ODS relativo a la educación hace hincapié en «garantizar que nadie se quede postergado» y, precisamente por este motivo, Paraguay participó también en el componente extraescolar y con rezago escolar de PISA-D. De acuerdo a cifras oficiales del MEC y la DGEEC, el 19,4% de la población de jóvenes de 15 años no está matriculado en el sistema educativo y 5,5% de los que están matriculados se hallan cursando un grado inferior al séptimo, estos jóvenes son elegibles para ser evaluados en el componente extraescolar y de rezago de la prueba PISA-D. Además de aprender sobre los conocimientos, habilidades y cualidades no cognitivas de la juventud no escolarizada y con rezago escolar, los responsables políticos de Paraguay también quieren entender mejor las barreras para la retención escolar y los factores que pueden impedir que los estudiantes progresen en su educación conforme la trayectoria esperada; se trata de información importante para el ODS de educación y para ayudar a Paraguay a desarrollar unas políticas y programas educativos más inclusivos.

⁵ En Paraguay, un establecimiento educativo puede contener más de una institución educativa. Por ejemplo: el establecimiento educativo puede albergar a una escuela (que ofrece uno o varios grados de EEB) durante el día y a un colegio (uno o varios cursos de EM) durante la noche. El marco muestral del componente escolar de PISA-D agrupó los estudiantes por establecimiento educativo.

1.4. Marco del informe nacional de Paraguay

1.4.1. Marco analítico

PISA-D utiliza el modelo de Prosperidad Educativa (Willms, 2015) como marco analítico general, considerando además los objetivos de PISA-D, las lecciones obtenidas en ciclos pasados de PISA y otros estudios internacionales, las recomendaciones de la literatura de investigación y las prioridades de los países participantes. La prosperidad educativa es un enfoque que abarca todo el ciclo vital que identifica un conjunto de efectos denominados «resultados de prosperidad» para seis fases clave del desarrollo, desde la concepción hasta la adolescencia, así como un conjunto de factores familiares, institucionales y comunitarios, denominados «fundamentos para el éxito», que determinan esos resultados (Figura 1.1). En lo que a PISA-D se refiere, los resultados y fundamentos se corresponden con la quinta fase del marco de prosperidad educativa: entre los 10 y los 15 años.⁶

Los resultados de prosperidad en esta fase se clasifican en dos: (i) los no cognitivos: salud y bienestar y actitudes hacia la escuela y el aprendizaje, y (ii) los cognitivos: trayectoria educativa, desempeño académico. Además, el modelo identifica cinco fundamentos para el éxito en esta fase: entornos inclusivos y seguros, educación de calidad, tiempo de aprendizaje, recursos materiales, así como apoyo familiar y comunitario.

Basándose en investigaciones internacionales, el marco subyacente identifica además aspectos clave del entorno escolar, familiar y comunitario, así como importantes recursos educativos estrechamente ligados al éxito educativo. Se considera que estos factores son los fundamentos para el éxito en cualquier sistema educativo. La presencia de estos recursos y características del entorno educativo en la vida de los jóvenes de 15 años se mide a través de cuestionarios que se administran a los estudiantes – que se emplean para indicar la percepción que tienen de su nivel de salud y bienestar, así como la medida en que los estudiantes se involucran con la institución educativa y el aprendizaje–, pero también a través de información recopilada de profesores, directores de instituciones y fuentes nacionales de información estadística.

A través de la medición de la competencia en las pruebas PISA-D, se ofrece una evaluación rigurosa de lo que han aprendido los estudiantes de 15 años que cursan al menos el 7.º grado en las instituciones de los países participantes. Esta medición se basa en los marcos de evaluación de las competencias en lectura, matemáticas y ciencias en PISA, que han sido mejorados para ofrecer más detalles sobre conocimientos y habilidades básicas en cada asignatura. Su vínculo con las escalas PISA permite que los resultados sean comparables con los resultados internacionales de PISA, especialmente el del ciclo 2015.

⁶ En el sistema educativo paraguayo, esta fase equivale al final del 2.º ciclo de la EEB, al 3.º ciclo de la EEB y al inicio de la EM.

Figura 1.1. Marco analítico de PISA-D en el marco del Modelo de Prosperidad Educativa

	 Prenatal	 Desarrollo temprano (0-2 años)	 Educación infantil (3-5 años)	 1a etapa de Educación Escolar (6-9 años)	 2a etapa de Educación Escolar (10-15 años)	 3ª Etapa de Educación Escolar (16-18 años)
RESULTADOS DE PROSPERIDAD	Embarazo sano Parto sano	Desarrollo del lenguaje Desarrollo cognitivo Desarrollo físico Autocontrol	Conciencia de sí mismo y del entorno Desarrollo del lenguaje Desarrollo cognitivo Desarrollo físico Habilidades sociales y enfoques para el aprendizaje	Trayectoria educativa Competencia lectora Habilidad matemática Salud y bienestar Involucramiento	Trayectoria educativa Desempeño académico Salud y bienestar Involucramiento	Trayectoria educativa Pertenencia a un grupo étnico Habilidades de liderazgo Habilidades de comunicación e interacción Salud y bienestar
FAMILIA	Nutrición No exposición a toxinas Salud física de la madre Salud emocional de la madre	Amamantamiento y nutrición Salud física de la madre Salud emocional de la madre Habilidades de crianza Relaciones intrafamiliares	Habilidades de crianza Relaciones intrafamiliares Compromiso familiar	Habilidades de crianza Relaciones intrafamiliares Compromiso familiar	Habilidades de crianza Relaciones intrafamiliares Compromiso familiar	Habilidades de crianza Relaciones intrafamiliares Compromiso familiar
INSTITUCIÓN	<i>Servicios de salud:</i> Cuidados prenatales Salud primaria	<i>Servicios de atención médica:</i> Cuidados posnatales Salud primaria	<i>Establecimientos de Educación Inicial:</i> Centrados en el niño Orientados hacia metas Oportunidades de socialización	<i>Instituciones educativas:</i> Contexto inclusivo y seguro Instrucción de calidad en codificación y habilidades lingüísticas Tiempo de instrucción Recursos materiales	<i>Instituciones educativas:</i> Contexto inclusivo y seguro Educación de calidad Tiempo de instrucción Recursos materiales	<i>Instituciones educativas:</i> Contexto inclusivo y seguro Educación de calidad Oportunidad para desarrollar habilidades para la vida y para la profesión Recursos materiales
COMUNIDAD	Capital social Recursos	Capital social Recursos	Capital social Recursos	Capital social Recursos	Capital social Recursos	Capital social Recursos

MARCO ANALÍTICO DE PISA-D

Calidad, inclusión y justicia en la educación

El marco analítico hace especial hincapié en la igualdad y la equidad; la igualdad se refiere a las diferencias de distribución de los resultados educativos por subpoblaciones y la equidad, a las diferencias entre subpoblaciones en el acceso a recursos y procesos escolares que afectan a los resultados en la institución educativa. La equidad tiene que ver con la justicia. Un sistema educativo justo es aquel que

minimiza el efecto de las circunstancias personales y sociales que están más allá del control de cada uno (como el sexo, origen étnico o entorno familiar) sobre las oportunidades de acceder a una educación de calidad y, en última instancia, sobre los resultados que se puedan llegar a obtener (Roemer y Trannoy, 2016). En este documento, la equidad en la educación se aborda en relación con el suministro de cinco fundamentos para el éxito educativo: entornos inclusivos, educación de calidad, tiempo de aprendizaje, recursos materiales y apoyo familiar y comunitario.

La equidad también tiene que ver con la inclusión. Los entornos inclusivos son aulas, instituciones y comunidades más amplias que dan valor a la inclusión y la promueven. «La inclusión es un proceso de gestión y respuesta a las diversas necesidades de todos los estudiantes basado en aumentar la participación en la enseñanza, en las culturas y comunidades y en reducir la exclusión dentro y desde la enseñanza. Implica cambiar y modificar contenidos, enfoques, estructuras y estrategias con una visión común que engloba a todos los niños de las edades correspondientes y una convicción de que educar a todos los niños es responsabilidad del sistema educativo convencional» (UNESCO, 2005).

Un sistema educativo inclusivo garantiza que todos los jóvenes alcancen al menos un nivel mínimo de trayectoria educativa, desempeño, bienestar y compromiso, que resulta necesario para participar en la sociedad. Abogar por la inclusión exige que las políticas educativas eliminen estos obstáculos para que los niños puedan luchar por lo que más les importa en la vida (Sen, 1999). La igualdad y la equidad no son cualidades de estudiantes o instituciones educativas, sino del sistema, y es más fácil evaluarlas comparando países en circunstancias equiparables. Por lo tanto, las evaluaciones internacionales a gran escala son una oportunidad única para valorar el nivel de equidad en la educación.

Este marco, que evalúa los resultados de PISA-D desde el prisma de la calidad, la igualdad y la equidad, vincula directamente a PISA y PISA-D con los ODS, adoptados por las Naciones Unidas en septiembre de 2015. El objetivo 4 de los ODS aspira a garantizar una «educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos». Hay además metas e indicadores más específicos que detallan lo que deben cumplir los países para 2030; la primera meta (meta 4.1), por ejemplo, insta a los países a «asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos».

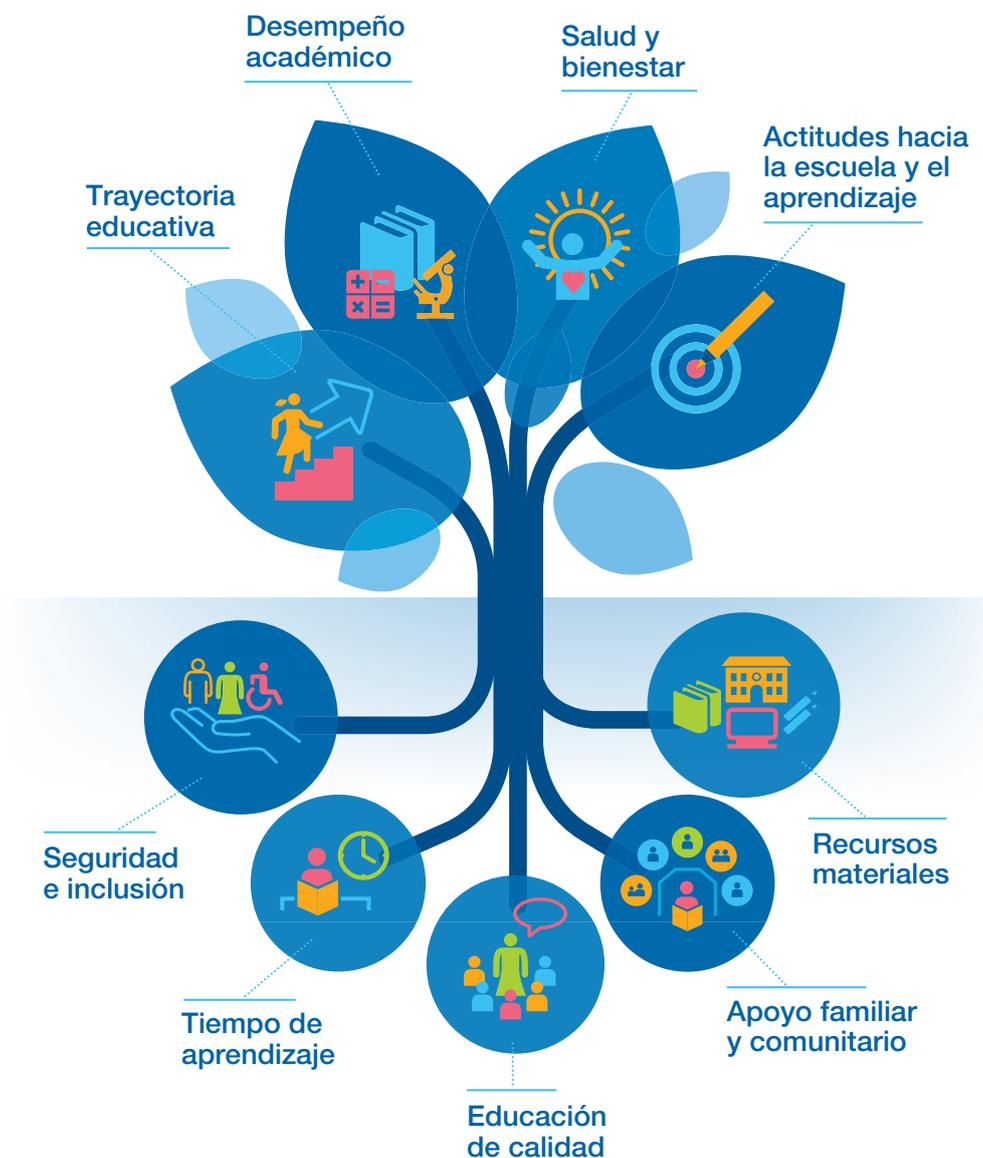
En PISA y PISA-D, los resultados, recursos y oportunidades en materia educativa se comparan sistemáticamente no solo con otros países, sino también dentro del país. En Paraguay, esto se logra mediante seis factores demográficos para evaluar la igualdad y la equidad: sexo; desventaja socioeconómica, incluyendo la pobreza; condición lingüística, basada en el idioma hablado en el hogar; sector o tipo de gestión de la institución; tamaño de la institución y área, estos últimos basados en las características de la institución educativa.

Este documento presenta un resumen de los principales resultados y está concebido para estimular un debate constructivo sobre la mejora, la expansión y el enriquecimiento de los datos y pruebas ya existentes en fuentes nacionales, regionales o internacionales. Además, este documento es la culminación de una

estrategia de compromiso y comunicación que Paraguay ha venido aplicando en los últimos años. Esta estrategia procura involucrar a los principales actores de Paraguay en el estudio e iniciar un debate sobre los resultados e implicaciones políticas. Los actores vinculados incluyen a estudiantes, padres, docentes, sindicatos de docentes, directores de las instituciones educativas, el mundo académico, la sociedad civil, los medios de comunicación y los gobiernos central y local.

La versión completa del informe nacional de Paraguay está disponible en la página web del MEC, en el espacio correspondiente al Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Además, el conjunto completo de datos de PISA-D está disponible en la página web de la OCDE con lo cual se busca que todos los actores, especialmente investigadores independientes, realicen sus propios análisis y participen en un diálogo político para emprender mejoras educativas en Paraguay.

Modelo de prosperidad educativa (etapa 5)



2. Hallazgos de PISA-D en Paraguay

Los resultados de prosperidad en la quinta fase del modelo de prosperidad educativa se refieren a dimensiones cognitivas (trayectoria educativa de los estudiantes y su rendimiento académico en lectura, matemática y ciencias) y no cognitivas (salud, satisfacción con la vida, actitudes hacia la escuela y el aprendizaje) de los estudiantes de 15 años que cursan al menos el 7.º grado de educación escolar básica. Los fundamentos para el éxito abarcan los recursos materiales ofrecidos en las instituciones educativas, el tiempo de aprendizaje que tienen los estudiantes, la calidad de la educación impartida, el nivel de inclusión y seguridad del entorno escolar y el apoyo que tanto la institución como el estudiante reciben desde la comunidad y la familia. Esta sección presenta los hallazgos más importantes en Paraguay relacionados a los resultados y los fundamentos del modelo de prosperidad educativa.

2.1. Resultados no cognitivos: bienestar físico y psicológico de los estudiantes

Al igual que en los demás países de LAC participantes en PISA-D, **los estudiantes de Paraguay reportan relativamente elevados niveles de bienestar físico en las dimensiones evaluadas en PISA-D** y que hacen parte del modelo de prosperidad educativa que configura la estructura y el análisis de los datos: la valoración de su salud (medida por una escala del 0 al 10), su seguridad alimentaria, y la frecuencia de problemas de salud experimentados. En general, 87% de los estudiantes reportó que su salud era al menos buena; 88% de los estudiantes reportó no haber pasado hambre en el último mes consultado; siendo la gripe (89%) y los problemas intestinales (40%) las enfermedades más frecuentemente reportadas. No hay diferencias significativas por género, o idioma en el bienestar físico, pero existen diferencias en la evaluación de la salud entre los estudiantes socioeconómicamente más favorecidos y los menos favorecidos.

De igual manera, **los estudiantes de Paraguay presentan relativamente elevados niveles de bienestar psicológico en las dimensiones evaluadas en PISA-D aunque hay algunas alertas que deben ser analizadas.** El bienestar psicológico en PISA-D se evaluó a partir de cuatro indicadores: (a) el nivel de satisfacción de los estudiantes con la vida, reportado en una escala del 0 a 10; (b) sus sentimientos de ansiedad; (c) sus sentimientos de depresión; y (d) sus actitudes hacia la institución educativa y el aprendizaje. En el caso de los dos últimos indicadores, las preguntas individuales se integraron en dos escalas estimadas mediante modelos matemáticos. El 81% de los estudiantes reporta estar satisfecho con la vida, mientras que 86% de ellos tiene buena actitud hacia la institución educativa y el aprendizaje, lo que significa que reconocen la importancia de la escuela (y en consecuencia de la educación) para el trabajo y sus futuros estudios. Dos de cada 5 estudiantes reporta sentimientos asociados a la ansiedad, indicando que frecuentemente sienten miedo o nervios, preocupación por lo que otros piensen de ellos o porque el profesor les pregunte algo; y 1 de cada 4 estudiantes tiene sentimientos asociados a la depresión, pues reporta frecuentemente sentirse solo, triste, que todo le molesta, tiene dificultad para dormir, o siente que otros compañeros se divierten más.

2.2. Resultados cognitivos: trayectoria educativa y rendimiento de los estudiantes, una crisis de aprendizaje

La mayoría de los estudiantes de 15 años en Paraguay se encuentra por debajo del nivel de competencias mínimas en todas las áreas evaluadas en PISA-D. El 68% de los estudiantes se encuentra por debajo del nivel básico de competencias en lectura; 92% de ellos no alcanza el nivel básico en matemática y 76% de ellos se encuentra en la misma situación en ciencias. Las variaciones en el rendimiento de los estudiantes se hallan asociadas a características socioeconómicas de los estudiantes, el idioma hablado en el hogar, y el tipo de institución educativa a la que asisten (área, tipo de gestión, tamaño de la institución). Es así, que los estudiantes de 15 años con rendimiento más bajo en el país son los que provienen de contextos más desfavorecidos, que hablan guaraní en sus casas la mayor parte del tiempo y que asisten a instituciones oficiales rurales. Por su parte, las diferencias de rendimiento entre hombres y mujeres no se consideran sustancialmente importantes en ninguna de las áreas evaluadas; es decir, presentan niveles de competencias similares, en promedio.

La probabilidad de bajo rendimiento en matemática o ciencias es mayor para estudiantes que también tienen bajo rendimiento en lectura. Los estudiantes que tuvieron un rendimiento en lectura por debajo de los niveles de competencias considerados como mínimos en PISA-D tienen más probabilidades de no alcanzar los niveles de competencia básica en matemática (11 veces más) y en ciencias (5 veces más). Nuevamente, esta probabilidad varía en función del nivel socioeconómico del estudiante, el idioma hablado en el hogar y el tipo de institución a la que asiste. Al igual que en el punto anterior, no hay diferencias en la probabilidad entre hombres y mujeres.

Paraguay junto con República Dominicana son los dos países con el rendimiento más bajo en todas las áreas evaluadas en comparación con los 12 países de América Latina y el Caribe participantes en PISA y PISA-D. Si bien la crisis del aprendizaje es un problema que atañe a todos los países de LAC y es más grave en matemática que en las otras áreas, Paraguay sólo se encuentra mejor que República Dominicana en lectura y ciencias, y ocupa el último lugar en matemática. Paraguay cambia de posición en relación a los demás países cuando se consideran algunas características de los estudiantes o de la institución a la que asisten estos, aunque siempre se halla ubicado entre los países de LAC de menor rendimiento.

Paraguay parece no estar gastando los recursos de manera eficiente, en comparación con los demás países de América Latina y el Caribe participantes en PISA. En promedio, Paraguay invierte más que Honduras y Guatemala por cada estudiante de 15 años con 10 años de escolaridad, sin embargo, el rendimiento promedio es muy similar. Por ejemplo, un estudiante de Paraguay obtiene casi el mismo puntaje que un estudiante de Guatemala, pero el gobierno paraguayo gasta en promedio 225% más que el gobierno de Guatemala por un estudiante durante 10 años de educación. Lo que resulta más grave es que el grado modal de los estudiantes de Guatemala es 9.º de educación escolar básica, mientras que en Paraguay es 1.º curso de educación media. Es decir, en promedio, un estudiante de 9.º grado de Guatemala tiene igual rendimiento en lectura, matemática y ciencias que un estudiante de 1.º curso de educación media de Paraguay. Sin embargo,

estos resultados deben considerarse con cautela debido a las diferencias en la tasa de cobertura escolar de los sistemas educativos de estos países.

Paraguay aún no logra retener a todos los jóvenes en el sistema educativo, y parte de los que siguen estudiando no se encuentra en la trayectoria educativa esperada. Las estadísticas muestran que de cada 10 jóvenes de 15 años, 2 se encuentran fuera del sistema educativo, 5 se encuentran en la trayectoria educativa esperada para su edad o están relativamente adelantados (en algún curso de la educación media), mientras que los 3 restantes están cursando entre 7.º y 9.º grado de la educación escolar básica, estando relativamente atrasados en su vida académica en relación a lo esperado (MEC, 2016 y 2017)⁷. Las posibles razones que explican este desgranamiento también afectan la calidad del gasto en educación del país.

PISA-D evalúa a una parte de estos estudiantes: los que están cursando al menos el 7.º grado⁸. Según los resultados de PISA-D, **la proporción de estudiantes que se encuentra en su trayectoria educativa esperada varía considerablemente cuando se consideran características personales del estudiante.** Mientras que 73% de las mujeres está en su trayectoria educativa esperada, sólo 64% de los hombres se halla en esta situación. La diferencia es más fuerte cuando se compara la proporción de castellanohablantes (77%) que están en su trayectoria educativa esperada frente a los guaranihablantes (58%); al igual que cuando se comparan los cuartiles socioeconómicos más favorecidos con los menos favorecidos, entre quienes la relación es 86% a 63% respectivamente.

La problemática del rezago se da con mayor frecuencia en las instituciones oficiales, rurales, y de menor tamaño. Por ejemplo, 3 de cada 10 estudiantes del sector oficial se encuentra fuera de su trayectoria educativa (1 año o más de rezago) frente a 1 de cada 10 estudiantes del sector privado y 2 de cada 10 estudiantes de instituciones subvencionadas. Asimismo, 4 de cada 10 estudiantes del área rural se encuentran con rezago versus 3 de cada 10 del área urbana; por otra parte, 5 de cada 10 estudiantes que asisten a instituciones pequeñas están fuera de su trayectoria educativa frente a 3 de cada 10 de instituciones de tamaño grande. Es decir, instituciones oficiales, de menor tamaño y ubicadas en el área rural comprometen la posibilidad de que un estudiante complete sus estudios oportunamente.

Una de las principales razones del rezago de los estudiantes en Paraguay en su trayectoria educativa esperada es la repitencia; el 64% de los estudiantes de 15 años que están fuera de su trayectoria educativa esperada reportó haber repetido al menos un año escolar a lo largo de su vida académica. Al respecto, Paraguay viene implementando políticas de reducción de la repitencia desde 2005, que conforme a las estadísticas educativas oficiales han contribuido a reducirla, especialmente en los primeros grados de educación escolar básica donde se concentran las dos terceras partes de los repitentes. Adicionalmente, el MEC se encuentra trabajando sobre la actitud que tienen los docentes respecto a la repitencia, pues estos todavía tienden a pensar que la repitencia es una solución para los estudiantes con bajo rendimiento. Esto mismo se comprueba con los resultados de PISA-D,

⁷ Estimaciones con datos del RUE 2017, del SIEC 2016 para educación permanente, y Censo Nacional de Población y Viviendas 2002 (DGEEC, 2004) para la estimación de la población de 15 años, nacida en 2002.

⁸ En el caso de Paraguay, PISA-D no incluye a los estudiantes de 15 años que cursan 7.º grado o más, que se trasladaron de institución educativa al momento de la recolección de los datos.

en los que la mayoría de los estudiantes tienen docentes y directores que ven la repitencia como una solución conveniente a los problemas de aprendizaje. Otras potenciales razones por las que los estudiantes evaluados en PISA-D no están en su trayectoria educativa esperada podrían ser: (i) su entrada tardía y/o (ii) el abandono y posterior reinserción al sistema educativo. En cualquiera de los casos, el país necesita trabajar la problemática del rezago con los referentes de la institución y con las familias de los estudiantes, así como ahondar en las posibles causas de estos fenómenos.

Los estudiantes que se encuentran en su trayectoria educativa esperada tienen mejor rendimiento que los que están rezagados uno o más años, independientemente de las características individuales del estudiante (sexo, nivel socioeconómico o idioma que habla en casa). Las diferencias son sustanciales en todas las áreas evaluadas en PISA-D, pero es especialmente fuerte en lectura. Sin embargo, estar en la trayectoria educativa esperada en Paraguay tampoco garantiza que logren las competencias requeridas, pues **más de la mitad de los estudiantes que se encuentran en su trayectoria educativa esperada no llega al nivel de competencias mínimas definidas por PISA-D**, por lo que la solución no es simplemente reducir la repitencia, el abandono, o aumentar la retención.

La literatura documenta asociaciones positivas entre una serie de actividades de los padres, ya sea desde casa o desde la institución educativa, y la educación y rendimiento académico de sus hijos. En Paraguay, **el rendimiento académico está muy asociado a la existencia de momentos de interacción frecuentes del estudiante con sus padres**. Por ejemplo, «compartir la cena» se asocia con una variación positiva en el rendimiento académico de 27 puntos en lectura, «conversar con sus padres sobre cómo les va en el colegio» se asocia con una variación positiva de 20 puntos en lectura, y «asistir a las reuniones de padres», con una variación positiva de 34 puntos en matemática.

2.3. Promoción de la inequidad

El sistema educativo paraguayo no compensa las desigualdades sociales existentes, sino que las profundiza, pues los estudiantes socioeconómicamente menos favorecidos asisten a instituciones educativas que poseen igualmente menos condiciones de infraestructura o recursos educativos. Por ejemplo, los estudiantes más desfavorecidos (25% de estudiantes con nivel socioeconómico más bajo) asisten, en promedio, a instituciones educativas que sólo poseen condiciones de infraestructura básica, a diferencia de las instituciones a las que asisten los estudiantes socioeconómicamente más favorecidos (25% de estudiantes con nivel socioeconómico más elevado). Por otra parte, las instalaciones complementarias tales como cocina o enfermería son relativamente inexistentes y el acceso a uso de tecnologías, incluyendo internet, es también muy limitado o nulo entre estos jóvenes estudiantes.

La precariedad de las instituciones educativas se debe al presupuesto limitado que tiene el país para la inversión en recursos materiales, que es insuficiente para el número de instituciones oficiales que tiene a su cargo el MEC. Históricamente, la mayor proporción del gasto público en educación estuvo destinada a cubrir gastos corrientes –por ejemplo, en 2003 el porcentaje de gasto

de capital fue de 1,3%– (Banco Mundial, 2018), por lo que apenas era posible pensar en la mejora de la infraestructura, el mobiliario y otros recursos materiales para el aprendizaje. Es solo a partir de 2012 que el sector educativo dispone de mayores fondos –provenientes del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), y canalizados a través del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), de las gobernaciones y municipalidades– para inversiones de capital con lo cual el porcentaje alcanzó 5,4% en 2016. Gracias a esto, el MEC ha distribuido textos y guías para estudiantes y docentes a todas las instituciones oficiales y subvencionadas de educación media del país; y focalizará la inversión en infraestructura, materiales educativos, equipos tecnológicos y conectividad en algunas instituciones del país.

A pesar de que estos programas contribuyen a mejorar las condiciones educativas del país, los recursos no son suficientes, ya que existen más de 7.800 instituciones educativas oficiales, la mayoría de las cuales son pequeñas (menos de 129 estudiantes). Por ejemplo, alrededor de la mitad de los estudiantes del sector oficial está matriculada en el 15% de las instituciones educativas existentes (MEC, 2017). Esto trae aparejada la ineficiencia en el gasto público en educación, pues los ya escasos recursos deben dividirse entre muchas instituciones educativas (la mayoría con muy pocos estudiantes), limitando las oportunidades de mejora de las condiciones de aprendizaje. De igual manera, eso afecta al uso y distribución de los recursos humanos en el sector oficial; pues si bien el promedio de estudiantes por aula es bajo a nivel país (23,2), se observa una relativamente elevada variabilidad en estas ratios. Mientras que hay docentes que tienen a su cargo 5 estudiantes por aula, otros deben trabajar con 49 de ellos en cada clase (MEC 2016)⁹.

Otro factor que contribuye a esto es la disociación entre establecimiento escolar e institución educativa. En el país, un establecimiento escolar puede contener a más de una institución educativa de manera simultánea (en un mismo turno) o alterna (en distintos turnos). Es así que hoy existen 6.838 establecimientos educativos y 7.812 instituciones educativas en el sector oficial (MEC, 2017). Esta configuración tiende a incrementar los gastos administrativos y a afectar la utilización de los espacios (p.ej., más oficinas administrativas que las requeridas), pues muchas veces segmenta la visión de conjunto del establecimiento y se presentan problemas de coordinación y de gestión de recursos entre las instituciones educativas que comparten el espacio.

Todo esto también significa que el mayor apoyo que las instituciones reciben de la comunidad educativa, entre padres de familia y grupos organizados como la Asociación de Cooperación Escolar (ACE), se refiere a la provisión de recursos de infraestructura y mobiliario (nuevos espacios, o mantenimiento de los ya existentes); y, en consecuencia, se disponga de menos tiempo y oportunidad para pensar y discutir sobre los aspectos asociados a la calidad de la educación o los aprendizajes de los estudiantes, tal como PISA-D lo demuestra en las consultas sobre el entorno comunitario y familiar. Por ejemplo, solo el 27% de los docentes reporta que las familias solicitan reuniones individuales para discutir sobre el progreso de los estudiantes, mientras que 59% de los estudiantes tienen directores que reportan apoyo de las familias para el mantenimiento de las dependencias escolares.

⁹ Los datos recolectados por PISA-D no consideran los “turnos” en los que divide la oferta educativa en Paraguay, por lo que las estimaciones de tamaño de clase y relación docente-estudiantes a partir de esos datos no son correctas. En consecuencia, se reportan cifras de las estadísticas oficiales del MEC.

A pesar de que estudiantes, docentes y directores confirman que los espacios educativos son seguros, y que los reportes sobre amenazas de acoso sexual no son altos, **es necesario explorar la seguridad en los contextos educativos**. Si bien los reportes de estudiantes sobre hechos violentos son relativamente elevados, los datos de PISA-D no permiten detallar la gravedad de los hechos violentos, sino solo la frecuencia. Esta información podría estar sobredimensionando el problema de violencia, dado que la mayoría de los estudiantes reportan que se sienten seguros en sus instituciones, por tanto, es necesario profundizar este fenómeno para determinar su gravedad y alcance, o para conocer por qué los estudiantes declaran sentirse seguros en sus instituciones a pesar de la violencia experimentada en ellas.

El sistema educativo en Paraguay no ha logrado incluir con éxito a los estudiantes guaraníhablantes. A pesar de que tanto el guaraní como el castellano son idiomas oficiales y existen propuestas educativas diseñadas que atienden la diversidad lingüística de los estudiantes, el castellano sigue siendo la lengua de instrucción predominante en las instituciones a nivel nacional. Esto trae consecuencias para los estudiantes que no tienen al castellano como lengua materna, pues el desafío del aprendizaje en los primeros grados no solo se limita al programa académico en sí mismo, sino a la comprensión del idioma para entender a su vez los contenidos. Esto se confirma con el bajo rendimiento entre estudiantes guaraníhablantes frente a los castellanohablantes, en todas las áreas de las pruebas PISA-D y la mayor probabilidad que tiene un estudiante guaraníhablante de bajo rendimiento en lectura de también obtener bajos puntajes en matemática y ciencias, en comparación con un estudiante castellanohablante.

Cabe señalar que, aunque el contexto social paraguayo ofrece estímulos visuales y auditivos para el aprendizaje del castellano (televisión, radio, prensa escrita, propaganda, etc.), estos son menores en la medida que se avanza hacia los sectores rurales del país, donde el uso del guaraní es también más extendido y profundo. La literatura tiene abundante evidencia sobre las ventajas cognitivas de ser bilingüe o multilingüe, al mismo tiempo que demuestra que el no considerar esta condición en los estudiantes tiene efectos negativos que van desde el bajo rendimiento a lo largo de los años y áreas de estudio –aumentando así la brecha que inicialmente pudiera existir entre los estudiantes–, hasta la expulsión del sistema educativo (abandono) de estos estudiantes, promovida por la escasa motivación, niveles elevados de frustración durante el aprendizaje y la baja valoración que se hace de la lengua que no es la de instrucción (August y Shanahan, 2006; Riches y Genesee, 2006; Benson, 2004; Genesee, Lindholm-Leary, Saunders y Christian, 2006). La implementación de estrategias que atiendan la diversidad lingüística, como los programas de inmersión lingüística, podría contribuir a mejorar las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes que hablan guaraní y otras lenguas.

2.4. Otros hallazgos

El tamaño de la clase no parece incidir en el rendimiento de los estudiantes. Esto podría deberse a que no existen mayores diferencias entre los perfiles docentes, o que el tiempo invertido en aprender no es suficiente, o la manera en que los docentes trabajan con los estudiantes no parece ser efectiva. En el primer caso, las variables exploradas en PISA-D muestran que **existe una homogeneidad en los perfiles docentes del sistema educativo paraguayo**. Por ejemplo, la mayoría de

los estudiantes tienen docentes con una elevada experiencia en educación, gozan de una relativa estabilidad laboral, han alcanzado un nivel educativo relativamente alto, y además poseen habilitación pedagógica para la enseñanza.

En el segundo caso, **Paraguay ocupa el tercer lugar entre los países de América Latina y el Caribe participantes en PISA y PISA-D, con menor cantidad de horas oficiales de instrucción** para el tramo etario de 6 a 15 años (es decir, 10 años de educación) con casi 7.500 horas de instrucción, solo por encima de República Dominicana (7.120 horas) y Uruguay (6.535 horas). Sin embargo, el rendimiento promedio de Paraguay está más cerca del de República Dominicana que de Uruguay, que se ubica a más de 65 puntos por encima de Paraguay en cualquiera de las áreas evaluadas. Esto indica que no es tanto la cantidad de horas como la calidad de su uso lo que resulta relevante para el aprendizaje, tal como la evidencia y la literatura lo demuestran, o que la cantidad de horas de instrucción reales en las instituciones educativas de Paraguay es inferior a la teóricamente establecida, o ambos aspectos a la vez.

En Paraguay, el ausentismo y la impuntualidad de estudiantes y docentes afectan fuertemente la cantidad de horas efectivas de clase que tienen los estudiantes.

El ausentismo y la llegada tardía de estudiantes son un problema sistémico, pues 8 de cada 10 estudiantes reportan haber incurrido en este comportamiento en las dos semanas anteriores a la aplicación de las pruebas PISA-D. Por su parte, los docentes también contribuyen con la pérdida de clases, pues la misma cantidad de estudiantes reporta que sus docentes llegaron tarde o no llegaron para las clases¹⁰. Los docentes manifiestan que las causas más frecuentes de su ausencia son las huelgas o jornadas sindicales, problemas de salud y asuntos familiares. Además, desde las instituciones educativas con frecuencia se recomienda a los estudiantes que no vayan a clase cuando hay lluvia, frío, o cuando existe una relativa incidencia de enfermedades respiratorias. La literatura define el ausentismo crónico como la ausencia del estudiante de al menos 10% de las clases de un año académico; en el calendario académico de Paraguay, esto representa alrededor de 18 días de clase. Atendiendo las altas proporciones de ausentismo declaradas, es probable que se trate de un fenómeno crónico bastante extendido en Paraguay.

Asimismo, **la pérdida de tiempo de aprendizaje también se da por cancelación de clases**, que son ajenas al ausentismo e impuntualidad de los estudiantes y docentes. Tres de cada cuatro estudiantes indican que una clase o la jornada completa fue suspendida en sólo las dos últimas semanas previas a la evaluación de PISA-D. Además, los directores reportan más días sin clase que los contemplados en el calendario académico establecido por el MEC. Esto implica que la cantidad de horas efectivas de clase se reduce considerablemente, por lo que habría que indagar qué proporción del programa educativo se desarrolla efectivamente.

Luego de descontar el tiempo perdido por ausentismo, impuntualidad y suspensión de clases, queda por revisar cómo se utiliza el tiempo restante. **Paraguay parece perder mucho tiempo en actividades no asociadas al aprendizaje.** Seis de cada 10 estudiantes reportan que en la mayoría o todas las clases algún incidente asociado a una mala gestión de la disciplina ocurre en el aula; lo que parece indicar que hay un tiempo considerable que se pierde, en cada clase, antes de que las

¹⁰ El ausentismo y la impuntualidad de los docentes reportado por los estudiantes fue también corroborado por los directores de las instituciones.

actividades de aprendizaje comiencen. Además, 89% de los estudiantes reporta que sus profesores pierden tiempo utilizando su celular o asistiendo a reuniones durante las horas de clase.

La tercera razón que puede explicar la baja relación entre tamaño de clase y rendimiento tiene que ver con la manera en que los docentes trabajan con los estudiantes. Sin embargo, lo que ocurre en el aula no se conoce a ciencia cierta. PISA-D no pudo identificar qué variables podrían caracterizar las diferencias en la calidad de la instrucción. Si bien la mayoría de los estudiantes reportan que sus profesores siguen una secuencia estructurada de actividades, es necesario explorar sobre estas declaraciones. Por un lado, es posible que los estudiantes reporten que sus docentes siguen una secuencia estructurada de actividades por el mero hecho de no disponer de criterios suficientes para «evaluar» efectivamente la estructura de las clases impartidas; es decir, simplemente porque no tienen parámetros de comparación.

Por otro lado, quizá los docentes siguen una secuencia de procesos estructurada, aunque tradicional de instrucción, en la que no se logran niveles de interacción significativos para el aprendizaje. Por ejemplo, los materiales didácticos que la mayoría de las instituciones ofrecen son elementos básicos y característicos de una clase tradicional: tiza, pizarrón, y libros –que no siempre son utilizados de manera individual entre los estudiantes–; en la mayor parte de las instituciones no existe salas de computadoras, ni conectividad, ni laboratorios, y en los casos en que se dispone de estos recursos, los docentes no los utilizan frecuentemente como parte de su trabajo con los estudiantes. En resumen, **es necesario investigar sobre cómo se utiliza el tiempo en el aula**, cuál es la rutina de trabajo de los docentes, y cuál es la cantidad de tiempo que efectivamente destinan al proceso de enseñanza y aprendizaje, así como determinar cuál es la relación entre el nivel educativo del docente y sus competencias en las áreas que enseña.

2.5. Otros resultados refuerzan los hallazgos reflejados en PISA-D

Otras pruebas de evaluación realizadas en Paraguay confirman que el problema de aprendizaje no es inherente a los estudiantes de educación media, sino más bien sistémico. Aunque los resultados de las pruebas PISA-D no son directamente comparables con los obtenidos en otras evaluaciones en las que el país ha participado, pues PISA-D apunta a medir las competencias de los jóvenes de 15 años, mientras que las otras pruebas (LLECE, SNEPE)¹¹ evalúan el conocimiento de contenidos derivados de los programas educativos; la elaboración de estos programas parte de la asociación que existe entre contenidos, destrezas, habilidades y competencias. Por lo tanto, puede observarse una relación, aunque ciertamente no lineal, entre contenido y competencias.

Los resultados del LLECE, que evalúa a niños de 3.º y 6.º grado en lectura, matemática y ciencias posicionaron a Paraguay por debajo del promedio de los países de LAC participantes en sus dos últimas mediciones (realizadas en 2006 y 2013) en todas las áreas evaluadas. Es más, en el tercer estudio del LLECE (TERCE), Paraguay tuvo mejor rendimiento que República Dominicana y rendimiento muy

¹¹ LLECE: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa, de la UNESCO, que implementa pruebas estandarizadas a gran escala para evaluar a estudiantes del tercer y sexto grado de educación escolar básica en varios países de Latinoamérica. SNEPE: Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo, del MEC, que evalúa estudiantes del país de finales de ciclo.

similar a Nicaragua, sin embargo, se ubicó en el último lugar entre los países de América del Sur. Los estudiantes demostraron un nivel de dominio bajo de los contenidos curriculares evaluados, pues solo 23% de los estudiantes de tercer grado de Paraguay y 16% de los del sexto grado se ubicaron en los niveles más altos (III y IV), mientras que en matemática estas proporciones fueron 16% y 6%, respectivamente (UNESCO, 2016).

En 2015, Paraguay realizó la primera evaluación censal de estudiantes de finales de ciclo. Estas pruebas fueron diseñadas a partir del currículo nacional del 3.º, 6.º y 9.º grado de la educación escolar básica y del 3.º curso de la educación media, y tuvo como objetivo evaluar los conocimientos en el área de matemática y lectura, siendo esta última evaluada en las dos lenguas oficiales del país –castellano y guaraní–. Aunque estas pruebas no permiten la comparación con otros países, los resultados dejan en claro que el país está enfrentando una crisis de aprendizaje, pues nuevamente más de la mitad de los estudiantes se ubicaron en los niveles de desempeño bajos (niveles I y II) en todos los ciclos y áreas evaluadas. Es decir, **el bajo rendimiento se observa ya en los primeros años de educación y se acrecienta conforme se avanza en el sistema**. Por ejemplo, en tercer grado, 8% de los estudiantes se ubicaba en el nivel de desempeño más alto (nivel IV); mientras que en tercer curso de educación media la proporción de estudiantes en este nivel se reduce a 6%. Además, y al igual que en PISA-D y LLECE, las pruebas SNEPE 2015 muestran una brecha de rendimiento y aprendizaje entre estudiantes de diferentes contextos socioeconómicos, que se agudiza por las diferencias de recursos que las instituciones educativas les ofrecen (MEC, 2015).

Estas mismas pruebas muestran que el ausentismo del estudiante y del docente son un problema para el país. En las pruebas TERCE, el 37% de los estudiantes del tercer grado y 30% de los del sexto grado reportaron haber faltado a clase desde varios días a la semana hasta un par de veces al mes. Estos mismos estudiantes reportaron que sus docentes faltaban, llegaban tarde o se retiraban temprano con relativa frecuencia (siempre o casi siempre) (UNESCO, 2016). De igual manera, 67% de los docentes encuestados en SNEPE 2015 reportaron que el ausentismo estudiantil era considerado un problema en el aula; mientras que alrededor del 17% de los estudiantes de 6.º grado, 9.º grado y 3.º curso habían reportado que sus profesores faltaban o llegaban tarde muchas veces (MEC, 2015).

Otros estudios también informan sobre la necesidad de seguir explorando lo que ocurre en el aula y sobre todo de mejorar la calidad de la instrucción en Paraguay. En TERCE (UNESCO, 2016), la mayoría de los estudiantes del sexto grado reportaron que siempre o casi siempre el docente explica y ellos escuchan o que el docente les dicta las lecciones. Esto se condice con una investigación cualitativa realizada en 2012. Paraguay fue parte de un estudio financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo sobre el uso del tiempo en clases de 6.º grado en 100 instituciones educativas de Paraguay, República Dominicana y el estado de Nuevo León, México, en las que filmaron una clase de matemática y otra de ciencias (Näslund-Hadley, 2012). El estudio confirmó que, en las clases de matemáticas de Paraguay, muchos docentes se apoyaban «fuertemente en la exposición y repetición de los procedimientos matemáticos, generalmente combinados con ejercicios de repetición mecánica, práctica y memorización de conceptos» (p. 5), no se consideran soluciones alternativas, se dedicaba más tiempo a revisión de contenidos previos

que a nuevos contenidos, y el tipo de problemas trabajados en clase eran de baja complejidad. Igualmente, no hacían trabajos científicos en las clases de ciencia ni conexión con la vida real, sino que se limitaban a la memorización de conceptos.

3. Mejorando los resultados y reduciendo inequidades: políticas que funcionan

Si bien Paraguay ha avanzado bastante hacia la mejora de la cobertura y permanencia de los estudiantes en el sistema educativo en los últimos 20 años, numerosos desafíos ponen en juego el avance hacia el logro de más y mejor educación para los habitantes de este país. Existen diferencias entre grupos de estudiantes que se agudizan debido a que la escuela no ha sabido compensar los efectos que la diversidad de contextos genera. El país necesita realizar cambios en función de diferentes horizontes temporales: corto, mediano, y largo plazo, considerando las necesidades de los diversos niveles educativos. Esta «división» de estrategias atiende a su vez dos realidades: la escasez de los recursos disponibles para la educación y la inmediatez con que las cohortes que egresan del sistema deben mejorar sus competencias a los efectos de aumentar la probabilidad de mayor bienestar para estos estudiantes. Esta sección ofrece sugerencias de solución con distintos horizontes temporales.

3.1. Políticas que no cuestan mucho y pueden generar el cambio

3.1.1. *Uso efectivo del tiempo de aprendizaje*

Mientras que la mayoría de los educadores encuestados está de acuerdo en que cuanto más tiempo se dedique al aprendizaje, mejores resultados educativos se obtendrán, la literatura académica deja claro que limitarse a aumentar el tiempo en la institución no siempre marca una diferencia en el aprendizaje. Numerosas investigaciones señalan que la cantidad de tiempo sólo es relevante si este se emplea para **involucrar a los estudiantes en un aprendizaje académico** alineado con sus necesidades (Alfaro, Evans y Holland, 2015). Aunque quizá sea necesario aumentar la cantidad de tiempo de aprendizaje en Paraguay, hay ciertas acciones que podrían suponer una diferencia en relación a la calidad del uso del tiempo de que ya se dispone. Para ello habría que trabajar en la asistencia y puntualidad tanto de estudiantes como de docentes, y la calidad de las actividades realizadas durante las horas efectivas de clase.

La asistencia y puntualidad de los estudiantes y los docentes parecieran ser las más fáciles de modificar. El MEC debería insistir en la importancia de que los estudiantes asistan a clase de manera regular, a través de, por ejemplo, **campañas de concienciación** para reducir las ausencias y llegadas tardías, dirigidas a los estudiantes y sus padres, **mostrando el efecto nocivo del ausentismo de los estudiantes en su rendimiento académico** con datos de las evaluaciones nacionales e internacionales.

Además, resulta relativamente fácil **monitorear el ausentismo de los estudiantes en la institución**, atendiendo a que esta información se genera constantemente en las instituciones; sistematizarla permitiría verificar la gravedad de este problema. El ausentismo estudiantil podría ser trabajado en el marco del Proyecto Educativo Institucional (PEI) –que todas las instituciones están obligadas a elaborar e implementar a partir de un diagnóstico–, e incluir este punto como tema en las

reuniones de padres. La literatura señala que las estrategias basadas en los incentivos son efectivas. Estas pueden implementarse de diferentes formas, por ejemplo: (i) entregar un certificado de reconocimiento (asistencia perfecta) a los estudiantes con bajo ausentismo, (ii) las instituciones educativas del sector privado podrían incentivar la asistencia a través de algún incentivo económico (como porcentajes de descuentos sobre el costo de la matrícula y cuota mensual abonada por cada estudiante).

El ausentismo e impuntualidad de los docentes podría ser monitoreado para determinar si es un problema institucional e incluirlo en el PEI. Conocer las razones de la ausencia frecuente de los docentes permite determinar la solución más efectiva para la institución; el rol del director es clave para esto. Asimismo, las Supervisiones educativas tienen el mandato de acompañar a las instituciones y controlar aspectos como el ausentismo de docentes y estudiantes, y dar cumplimiento a la normativa del MEC. Para reducir el ausentismo e impuntualidad de los docentes, o al menos mitigar el efecto sobre el rendimiento de los estudiantes, se pueden plantear estrategias de recuperación de clases perdidas en espacios de tiempo alternativos o bien extendiendo el año académico de manera excepcional.

Es necesario **realizar más investigaciones sobre el uso del tiempo en la clase y lo que ocurre en una jornada escolar regular**. Las investigaciones que normalmente dan luces sobre la dinámica al interior del aula se basan en metodologías más cualitativas, en las que la observación de clase directa o indirectamente (por ejemplo, a través de videograbaciones) dan pistas sobre las fortalezas y debilidades en la instrucción. Actualmente el MEC se encuentra pilotando un sistema de acompañamiento pedagógico que incluye la videograbación de clases, análisis y retroalimentación de prácticas a los docentes.

3.1.2. Violencia y sensación de seguridad

Los estudiantes reportaron que habían sido víctimas o testigos de algún tipo de violencia en la institución al mismo tiempo que declaraban que se sentían seguros en ella. En consecuencia, se debe determinar cómo estas opiniones se complementan o, en todo caso, por qué se contradicen. Es posible que los hechos violentos que presenciaron no hayan sido lo suficientemente graves como para enajenar el sentimiento de seguridad que tienen en la institución educativa, o que los **hechos** violentos hayan sido peores en los demás contextos del estudiante, por lo que la institución es un espacio más seguro en estos términos. Otra explicación podría ser que la exposición permanente a la violencia los haya hecho indiferentes y en consecuencia conviven con ella asumiéndola como natural y como parte de su ecosistema. También, los estudiantes podrían simplemente estar equivocados en su percepción sobre violencia o seguridad en la institución. **Una exploración más cualitativa sobre el fenómeno de la violencia en la institución educativa podría dar luces sobre esta aparente contradicción**. Más allá de la intensidad de la violencia, el MEC debe trabajar con las instituciones afectadas en estrategias para mitigar este problema. Se habla nuevamente de una combinación de directrices y campaña de información y concienciación acerca de esta problemática que, si bien no fue vinculada al ausentismo en PISA-D, podría estarlo en ciertos contextos y situaciones.

3.1.3. Reforzar el apoyo familiar y comunitario hacia actividades académicas

Una manera en que las instituciones educativas pueden promover la generación de espacios de interacción entre padres e hijos, es mostrando los efectos positivos que éstos tienen en el desarrollo de competencias de sus hijos. Por su parte, es necesario **identificar las barreras que impiden la participación frecuente de los padres en las actividades escolares o aquellas que limitan su conocimiento sobre el sistema educativo y los factores asociados al éxito escolar**. Aunque algunas de estas barreras se encuentran al margen del ámbito de incidencia de las instituciones educativas, la evidencia muestra que éstas pueden mejorar la comunicación con las familias si se adoptan los canales de comunicación que les resultan más conocidos (por ejemplo, reuniones con los padres de familia, mensajes cortos) y emplean un lenguaje claro e inclusivo en sus comunicaciones (Avvisati, Jacotin, y Vincent-Lancrin, 2014; Berlinski, Busso, Dinkelman y Martinez, 2016; Cerdan-Infantes y Filmer, 2015).

El trabajo con los padres también podría abarcar la concienciación sobre la importancia de reducir el ausentismo de los estudiantes y docentes, identificar las mejores estrategias para garantizar la asistencia regular de los estudiantes y, más que nada, conocer las razones por las que sus hijos no están asistiendo a la institución o llegan tarde. **La literatura muestra que la comunicación con los padres sobre esta problemática es efectiva, y que hay varias estrategias:** reuniones con padres, llamar a los padres de los estudiantes para conocer los motivos de la ausencia, utilizar el sistema de mensajería instantánea para reportar asistencia, y monitorear razones de inasistencia (estas dos últimas son efectivas para padres que no pueden asistir a las reuniones); o establecer un vínculo más personal y directo con los padres de estudiantes que necesitan seguimiento (Bauer, Liu, Schanzenbach, y Shambaugh, 2018).

De igual manera, la violencia, no sólo como un problema inherente a la institución educativa, sino a otros espacios donde el estudiante se desenvuelve podría ser un tópico de reflexión en los espacios de interacción que regularmente existen con los padres. Es más, se podría pensar en implementar campañas de “no a la violencia” (tanto dentro como fuera de la institución educativa) para denunciar **estos** hechos, y buscar ayuda cuando la situación lo requiera. El trabajo intersectorial local con otras agencias del gobierno y la sociedad civil podrían vincularse en este trabajo.

Además, una manera de involucrar a los padres en asuntos académicos es haciéndolos parte de algún tipo de iniciativa vinculada al aprendizaje; por ejemplo, la lectura compartida de padres e hijos. La literatura muestra que el involucramiento de los padres en el ejercicio de la lectura resulta más significativo que la simple disponibilización de textos a los estudiantes, especialmente en la infancia (Kim, 2007; Kim y White, 2008; Sénéchal, 2006; Sénéchal y LeFevre, 2002, 2014), aunque también hay resultados mixtos pues el rol que asumen los padres tiene importante incidencia. Involucrar a los padres en el ejercicio de la lectura conjunta con sus hijos, disponibilizar espacios para realizar estas actividades (la biblioteca de la escuela), diseñar competencias, concursos y/o ferias asociadas a la lectura; instalar un horario y un espacio en el hogar para la lectura podrían ser algunas líneas de intervención a explorar en función a las evidencias en la literatura. El uso de audiolibros también se

convierte en una opción, así como los textos digitales disponibles en la web. Paraguay lleva impulsando, desde 2005, el Plan Nacional de Lectura, con la idea de promover esta práctica en la sociedad en general y en las instituciones educativas en particular, sin embargo, resulta necesario evaluar el alcance de la implementación de este plan, así como su conexión con lo que se trabaja en el aula.

3.1.4. Trabajar diversos aspectos que se relacionan a la repitencia

Al igual que en el caso del ausentismo, resulta imperante redoblar los esfuerzos para corregir la percepción que los agentes educativos tienen sobre la repitencia. La mayoría de los estudiantes tienen docentes que consideran la repitencia como recurso para mejorar los aprendizajes, aun cuando la evidencia da cuenta de sus efectos nocivos en el aprendizaje, en la retención de los estudiantes, y en dimensiones tales como autoestima, actitudes hacia la escuela, relaciones interpersonales con los compañeros, ausentismo, y problemas conductuales, y en la eficiencia del gasto público en educación (Brophy, 2006). La **utilización de campañas de concienciación para cambiar la valoración sobre la repitencia** podría constituirse en una estrategia conveniente. De igual manera, la intervención debe incorporar el trabajo con los padres y con los mismos estudiantes. El liderazgo del director es igualmente importante para trabajar tanto la repitencia como la percepción de ella a nivel institucional.

La política de reducción de repitencia del país necesita ser revisada, pues si bien se ha reducido, esta no implicó necesariamente mejores niveles de aprendizaje. En este sentido, es necesario explorar las estrategias que los docentes están utilizando para acompañar a los estudiantes con mayores desafíos de aprendizaje. La promoción asistida de los estudiantes sin el acompañamiento que permita el desarrollo de las competencias, sólo posterga el fracaso de los estudiantes y los expone a mayores niveles de frustración si deciden permanecer en el sistema educativo. El uso de esquemas de evaluación periódica y sistemática por parte del docente también podría dar señales tempranas de la necesidad de una atención diferenciada para algunos estudiantes.

3.1.5. Implementar estrategias remediales para estudiantes de educación escolar básica y educación media

En el marco del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Escolar Básica – Escuela Viva II, el MEC diseñó e implementó una estrategia denominada «curso de nivelación de aprendizajes». Esta estrategia implica la habilitación de un aula para estudiantes del primer o segundo ciclo de la educación escolar básica, en la que se busca «nivelar» los aprendizajes de los estudiantes con rezago escolar, de modo a que estos sean reubicados en el grado que les corresponde conforme a su edad. De igual manera, el MEC también atiende a estudiantes con dificultades de aprendizaje a través de las llamadas «aulas de apoyo»¹².

Se podría plantear una intervención similar para lograr la «nivelación» de los saberes curriculares de los estudiantes que demuestren alguna debilidad en sus competencias. Sin embargo, esto requiere la evaluación de las estrategias de

¹² Ninguna de las estrategias fue evaluada rigurosamente, por lo que no se disponen de evidencias suficientes.

«nivelación» y de «apoyo», la revisión del diseño existente, establecer protocolos para el diagnóstico inicial, el seguimiento y la evaluación al final de la intervención para concluir que el estudiante puede reincorporarse plenamente al nivel que le corresponde. Por otra parte, es necesario considerar que esta intervención implica el incremento de los costos educativos en general, dado que debe estar disponible para todos los estudiantes –independientemente de su nivel socioeconómico y lugar de residencia–, además de requerir docentes con capacidad para trabajar con estudiantes con diversidad de competencias.

Los problemas asociados a la calidad de la instrucción podrían atenderse de manera relativamente rápida con el **diseño e implementación de un programa curricular estructurado y bien detallado**. Estos programas están orientados a compensar las debilidades de aquellos docentes con limitado manejo de contenido y/o metodología. Algunos ejemplos de pautas estructuradas de clase utilizadas en programas ya implementados por el MEC son: «Leo, Pienso y Aprendo» implementado desde 2008 para lectoescritura en castellano, «Tikichuela» para matemática desde 2011 y ciencias desde 2017, «MAPARA» para matemática desde 2017 y «Secuencias Didácticas» para comunicación y matemática desde 2011. Estos programas están orientados a algunos o todos los grados del 1.º ciclo de educación escolar básica, y su implementación no tienen aún alcance nacional, por lo tanto, se requiere ampliar la cobertura a todos los grados, todas las áreas del currículum y a todas las instituciones del país, además de garantizar el seguimiento, monitoreo y evaluación de la calidad de la implementación de los programas estructurados.

Instalar la cultura de la evaluación formativa, sistemática a través del diseño y desarrollo de múltiples proformas de pruebas (exámenes) que los docentes dispongan para evaluar a sus estudiantes de manera periódica (diaria, semanal). De igual forma, es posible facilitar plantillas a partir de las cuales los docentes pudieran integrar los resultados de las evaluaciones y utilizarlas en el diseño de sus clases. Por ejemplo, «Secuencias Didácticas» ofrece instrumentos estandarizados que permiten identificar el progreso de cada estudiante conforme a niveles de rendimiento y áreas de competencias (MEC, 2013).

3.2. Acciones con efectos en el mediano y largo plazo

3.2.1. Mejora de la cobertura y la retención

La literatura muestra que **tanto las buenas como las malas oportunidades de aprendizaje tienen efectos acumulativos en el largo plazo**. Los niños que viven en un contexto que contribuye a su formación, con recursos suficientes para aprender, que reciben estímulos que están a la altura de sus capacidades y son acompañados de manera consistente por un adulto durante su crecimiento, alcanzan mayores niveles de desarrollo (Willms, 2015). Por lo tanto, el problema de aprendizaje que se observa en Paraguay a través de PISA-D no debe verse como inherente sólo al tercer ciclo de la educación básica o a la educación media; sino como una crisis sistémica que arranca desde la primera infancia. Es más, la literatura también evidencia que las oportunidades de desarrollo de una persona comienzan en la misma concepción, con los cuidados prenatales inherentes al periodo del embarazo, y se vuelven cruciales en los primeros 1000 días de vida (UNICEF, 2017).

Lo que se haga o se deje de hacer en el transcurso de esta etapa inicial determina el punto de partida para el crecimiento y desarrollo de las personas, y en cierto modo condiciona la capacidad para aprovechar las oportunidades que su contexto le ofrece a lo largo de su vida. Paraguay todavía enfrenta desafíos básicos en primera infancia, que anteceden incluso a los aspectos asociados a la calidad de la educación: la cobertura. **El sistema educativo paraguayo no ha logrado universalizar la oferta educativa para los niños de 3 a 5 años**, aunque ha venido trabajando en ello desde varios años. En el último quinquenio, el MEC obtuvo recursos adicionales para aumentar la oferta de prejardín y jardín en algunas instituciones oficiales, a través del FEEI; en 2015, el 21% de los niños de 3 y 4 años estaba matriculado en programas de prejardín (3 años) y jardín (4 años). Además, ha habido mejoras en la cobertura de preescolar (5 años) en las últimas décadas que pasó de una tasa de 30% en 1994 (año de inicio de la Reforma Educativa) a 59% en 2016. Finalmente, el país ha definido unas estrategias para la atención a los niños de 0 a 2 años, que están en una etapa incipiente de implementación. El trabajo con este grupo etario requiere que el programa tenga un enfoque integral de intervención, por lo que es necesario el trabajo colaborativo y oportuno de varias oficinas de gobierno.

Por su parte, la cobertura ya no es un desafío en la educación escolar básica, sobre todo en los primeros seis grados, por lo que el objetivo en este nivel es, más bien, la mejora de la calidad de la educación. Sin embargo, podría ser necesario confirmar que el programa de estudios de Paraguay está acorde a los estándares requeridos para garantizar los niveles de competencia asociados a cada etapa del desarrollo cognitivo de los niños y jóvenes. Por su parte, se deben trabajar lineamientos que hacen a la permanencia de los estudiantes en los últimos seis años de educación, que abarca el tercer ciclo de educación básica y los tres años de educación media, sobre todo en los años de transición entre los niveles (de escolar básica a educación media). Por lo tanto, hacia la segunda mitad de la vida académica de un estudiante, los desafíos son dos: mantener a los estudiantes en el sistema y mejorar la calidad de su educación. Es de suma relevancia garantizar **que los programas de estudio asuman efectivamente un enfoque basado en competencias, que establezcan objetivos comunes a lo largo del sistema educativo, que permitan la transferencia de los aprendizajes de los estudiantes a su vida cotidiana, con programas alternativos acordes a sus necesidades.**

3.2.2. Aumento de la cantidad de recursos para educación

Si bien existen intervenciones efectivas que se pueden emprender de manera casi inmediata; queda claro que otros cambios, más difíciles de hacer, pero igualmente importantes para mejorar la educación son necesarios, entre ellos está la inversión en educación. Es decir, los recursos invertidos en educación deben aumentar y debe ser transversal a todos los niveles (educación infantil, básica y media). Aunque la Ley 1264/98 General de Educación establece un valor mínimo anual de inversión en educación, en su artículo 145 que *“la asignación presupuestaria para la educación, en ningún caso podrá ser menor al veinte por ciento del Presupuesto General de Gastos de la Nación”*, este no es suficiente. Esto resulta claro con tan solo estimar el costo que representa el mantenimiento de la vieja infraestructura de las instituciones oficiales del país, sin considerar la necesidad de dotar de recursos tecnológicos diversos, y conectividad, para que tanto docentes como estudiantes

puedan incorporarlos a sus prácticas, o de materiales didácticos adicionales que minimicen el efecto asociado a contextos familiares más desventajados. De igual manera, esta premisa también queda clara cuando se observa la proporción de niños de 0 a 5 años que no están siendo atendidos por el sistema, y lo costosa que es, tanto más para este rango etario, la infraestructura y los recursos didácticos y humanos necesarios para atender a esta población con las garantías de calidad necesaria.

De igual manera, es necesario **revisar los salarios y beneficios que perciben los docentes**, pues si bien estos aspectos han mejorado sustancialmente en los últimos años, el ingreso anual promedio de un profesor de educación media con formación docente inicial, de 15 años de antigüedad, en Paraguay representa el 74% del ingreso anual promedio de América del Sur (valores PPA). Los mismos docentes declaran que no están satisfechos con la remuneración recibida (PISA-D). Además, **se deben evaluar los incentivos que tienen los docentes para seguir formándose y valorar si el vínculo entre remuneración y desarrollo profesional es suficientemente fuerte** (Bruns y Luque, 2015). Al parecer, los docentes en Paraguay no se sienten motivados a continuar invirtiendo en su formación; primero, porque gozan de una relativa estabilidad laboral (sector oficial), pues resulta muy difícil que el Estado rescinda sus contratos. Segundo, porque las mejoras salariales asociadas a la formación no constituyen incentivo suficiente¹³, tercero porque existe un estrecho espacio para el desarrollo profesional docente dentro del ministerio (MEC, 2018), y cuarto porque quizá no existen programas de formación efectivos (que cumplan con estándares de calidad) para los docentes; especialmente en las zonas rurales del país, por lo que los docentes de estas áreas están limitados a acceder a nada más que la educación obtenida en su formación docente inicial.

3.2.3. Mejora de la calidad de recursos para educación

Es necesaria una reingeniería del sistema educativo que evalúe el requerimiento de instituciones para atender la demanda educativa existente, a fin de optimizar la utilización de los recursos materiales y humanos y mejorar la calidad de la educación. Para ello, es necesario realizar un análisis costo-beneficio de esta reingeniería, considerando la optimización de la inversión al concentrar los limitados recursos en un menor número de instituciones, los costos que supondría para el docente el cambio de su lugar de trabajo, y el efecto tanto en la economía como en la asistencia y retención escolar que implicaría hacer que los estudiantes recorran mayores distancias para llegar a la institución. Estos dos últimos puntos son claves y deben ser considerados en el análisis de costos y garantizar mecanismos para resolverlos.

La mejora de la calidad de la educación que ofrece el país también requiere **revisar y mejorar los sistemas de formación docente –incluyendo los requisitos de acceso- y los niveles de exigencia para acceder a los cargos docentes**, tanto en el sector público como el privado; estas estrategias, sumadas a la mejora de los incentivos laborales, contribuirían a jerarquizar la carrera docente, atrayendo a los mejores estudiantes y profesionales (Bruns y Luque, 2015). De igual manera, se deben establecer mecanismos para que la selección de directores incorpore

¹³ Estas conclusiones se basan en la implementación, hasta ahora parcial, de la Carrera Profesional de Educador, establecida por Resolución 31.533/2018.

la evaluación rigurosa de aspectos relativos a roles y funciones específicas que deberán cumplir como dinamizadores y gestores de sus instituciones. Una vía para lograr estas mejoras, sería priorizar la completa implementación de la Carrera Profesional del Educador, enfatizando la incorporación de evaluaciones integrales y periódicas de conocimientos y desempeño docente que impacten en los beneficios salariales. Actualmente el MEC se encuentra elaborando instrumentos para los concursos de acceso al cargo, que evalúen el conocimiento del área específica a la que el docente estaría asignado a trabajar una vez que ingrese al sector oficial.

En relación a la formación continua de los docentes, el MEC se encuentra ejecutando un programa de formación de docentes con recursos del FEEI, que desarrolla e imparte cursos por área del programa curricular, a través de universidades y otras instituciones de educación superior. Se espera que esto mejore el conocimiento específico de los docentes, aunque muy difícilmente se verá su efecto en el rendimiento de los estudiantes del país en las próximas evaluaciones estandarizadas. Sin embargo, la oferta de formación continua debe mantenerse y aumentarse para garantizar que todos los docentes puedan seguir aprendiendo y desarrollándose profesionalmente a lo largo de toda su carrera, en particular en cuanto a contenidos e innovación metodológica.

La revisión y mejora de la formación docente debería ir acompañada de la acreditación de la carrera de formación docente por la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES); por otra parte, la habilitación de institutos y universidades que ofrezcan esta formación debe realizarse a través de evaluaciones exigentes de la calidad y estricto cumplimiento de los criterios.

3.2.4. Promover la equidad

El problema de la equidad en Paraguay es un gran desafío. Los recursos e infraestructura educativa se distribuyen de manera desigual entre estudiantes de contextos socioeconómicos diversos, las oportunidades de aprendizaje para los guaraníhablantes son consistentemente menores en todas las áreas, y la zona de residencia también limita las oportunidades de desarrollar competencias clave para la vida. Actualmente, el sistema educativo profundiza las brechas y desigualdades sociales existentes.

Paraguay necesita desarrollar y establecer estándares de la calidad educativa, que describan las metas y las condiciones mínimas en las que debe darse el aprendizaje. Estos estándares deberían incluir ámbitos como el aprendizaje, desempeño profesional, gestión escolar, infraestructura y recursos educativos, y comprometer a todos los actores: Estado, gobernaciones, municipios, comunidades y familias, así como docentes y estudiantes, desde diferentes roles. El establecimiento de estándares contribuye a resolver el problema de la inequidad, pues describe los aspectos elementales que configuran el desarrollo de una clase y una escuela de calidad, a la que todos los niños y jóvenes tienen derecho a acceder, atendiendo su diversidad lingüística, cultural, socioeconómica y de capacidades. Esto implica la definición de criterios y niveles de cumplimiento, que orientan a los agentes del sistema en su actuación, y permiten monitorear y evaluar la calidad de la oferta educativa.

Referencias Bibliográficas

- Alfaro, P., Evans, D. y Holland, P. (2015). Extending the school day in Latin America and the Caribbean. *Policy Research Working Paper*, 7309. World Bank Group. Accesible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/477421467986293530/pdf/WPS7309.pdf>
- August, D., y Shanahan, T. (Eds.) (2006). Developing literacy in second language learners. Report of the national literacy panel on minority-language children and youth. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Avvisati, F., Jacotin, G., y Vincent-Lancrin, S. (2014). Educating higher education students for innovative economies: what international data tell us. *Tuning Journal for Higher Education*, 1(1), 223-240.
- Banco Mundial (2018). *Paraguay: Invertir en Capital Humano*. Washington, Banco Mundial
- Bauer, L., Liu, P., Schanzenbach, D. W., y Shambaugh, J. (2018). *Reducing Chronic Absenteeism under every Student Succeeds Act*. Washington; The Hamilton Project/Brooking
- Benson, C. (2004). The importance of mother tongue-based schooling for educational quality. Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2005: The Quality Imperative.
- Berlinski, S., Busso, M., Dinkelman, T., y Martinez, C. (2016). Reducing parent-school information gaps and improving education outcomes: Evidence from high frequency text messaging in Chile. *Unpublished Manuscript*.
- Brophy, J. (2006). *Grade repetition*. International Institute for Educational Planning, UNESCO
- Bruns, B. y Luque, J. (2015). *Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington, DC, Banco Mundial.
- Cerdan-Infantes, P., y Filmer, D. (2015). *Information, knowledge and behavior: Evaluating alternative methods of delivering school information to parents*. The World Bank.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos / DGEEC (2004). *Resultados Finales. Censo Nacional de Población y Viviendas Año 2002*. Accesible en www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Web%20Paraguay%20Total%20Pais/P03%20total.pdf
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos / DGEEC (2004). *Resultados Finales. Censo Nacional de Población y Viviendas Año 2002*. Accesible en www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Web%20Paraguay%20Total%20Pais/P03%20total.pdf
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos / DGEEC (2015). *Paraguay Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025*. DGEEC. Accesible en www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/proyeccion%20nacional/Estimacion%20y%20proyeccion%20Nacional.pdf
- Genesee, F., Lindholm-Leary, K., Christian, D., y Saunders, B. (2006). Educating English language learners: A synthesis of research evidence. Cambridge University Press.
- Kim, J. S. (2007). The effects of a voluntary summer reading intervention on reading activities and reading achievement. *Journal of Educational Psychology*, 99(3), 505.
- Kim, J.S. y White, T.G. (2008) Scaffolding Voluntary Summer Reading for Children in Grades 3 to 5: An Experimental Study, *Scientific Studies of Reading*, 12:1, 1-23

- Ministerio de Educación y Ciencias (2013). *Manual de capacitación en secuencias didácticas para formador de formadores*. Asunción, MEC.
- Ministerio de Educación y Ciencias (2013). *Agenda Educativa 2014-2018*. Accesible en www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/11780
- Ministerio de Educación y Ciencias (2015). *Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo / SNEPE*. Base de datos.
- Ministerio de Educación y Ciencias (2016). *Sistema Integrado de Estadística Continua / SIEC*.
- Ministerio de Educación y Ciencias (2017). *Registro Único del Estudiante / RUE*.
- Ministerio de Educación y Ciencias (2018). Resolución 31.533/2018 que aprueba el Reglamento de la Carrera Profesional del educador
- Näslund-Hadley, E., Martínez, E., Loera Varela, A., y Hernández Agramonte, J. M. (2012). *El camino hacia el éxito en matemáticas y ciencias: Desafíos y triunfos en Paraguay: Nuevos hallazgos del Banco Interamericano de Desarrollo sobre el pensamiento crítico en la educación pre-primaria y primaria*. BID
- Riches, C., y Genesee, F. (2006). Cross-linguistic and cross-modal aspects of literacy development. In F. Genesee, K. Lindholm-Leary, W. Saunders, y D. Christian, D. Educating English language learners: A synthesis of research evidence (pp. 64-108). NY: Cambridge University Press.
- Roemer, J. E., y Trannoy, A. (2016). Equality of opportunity: Theory and measurement. *Journal of Economic Literature*, 54(4), 1288-1332.
- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social / STP (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2030*. STP. Accesible en www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Bogotá, Planeta
- Sénéchal, M. (2006). Testing the home literacy model: Parent involvement in kindergarten is differentially related to grade 4 reading comprehension, fluency, spelling, and reading for pleasure. *Scientific studies of reading*, 10(1), 59-87.
- Sénéchal, M., y LeFevre, J. A. (2002). Parental involvement in the development of children's reading skill: A five-year longitudinal study. *Child development*, 73(2), 445-460.
- Sénéchal, M., y LeFevre, J. A. (2014). Continuity and change in the home literacy environment as predictors of growth in vocabulary and reading. *Child development*, 85(4), 1552-1568.
- UNESCO (2005). *Guidelines for inclusion: Ensuring access to education for all*. París, UNESCO
- UNESCO, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación / LLECE (2016). *Informe de Resultados. Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo - TERCE, Resultados de logro*. París, UNESCO.
- UNICEF (2017). *La primera infancia importa para cada niño*. Nueva York
- Willms, J.D. (2015). *Educational Prosperity*. Fredericton, Canada; The Learning Bar Inc.

