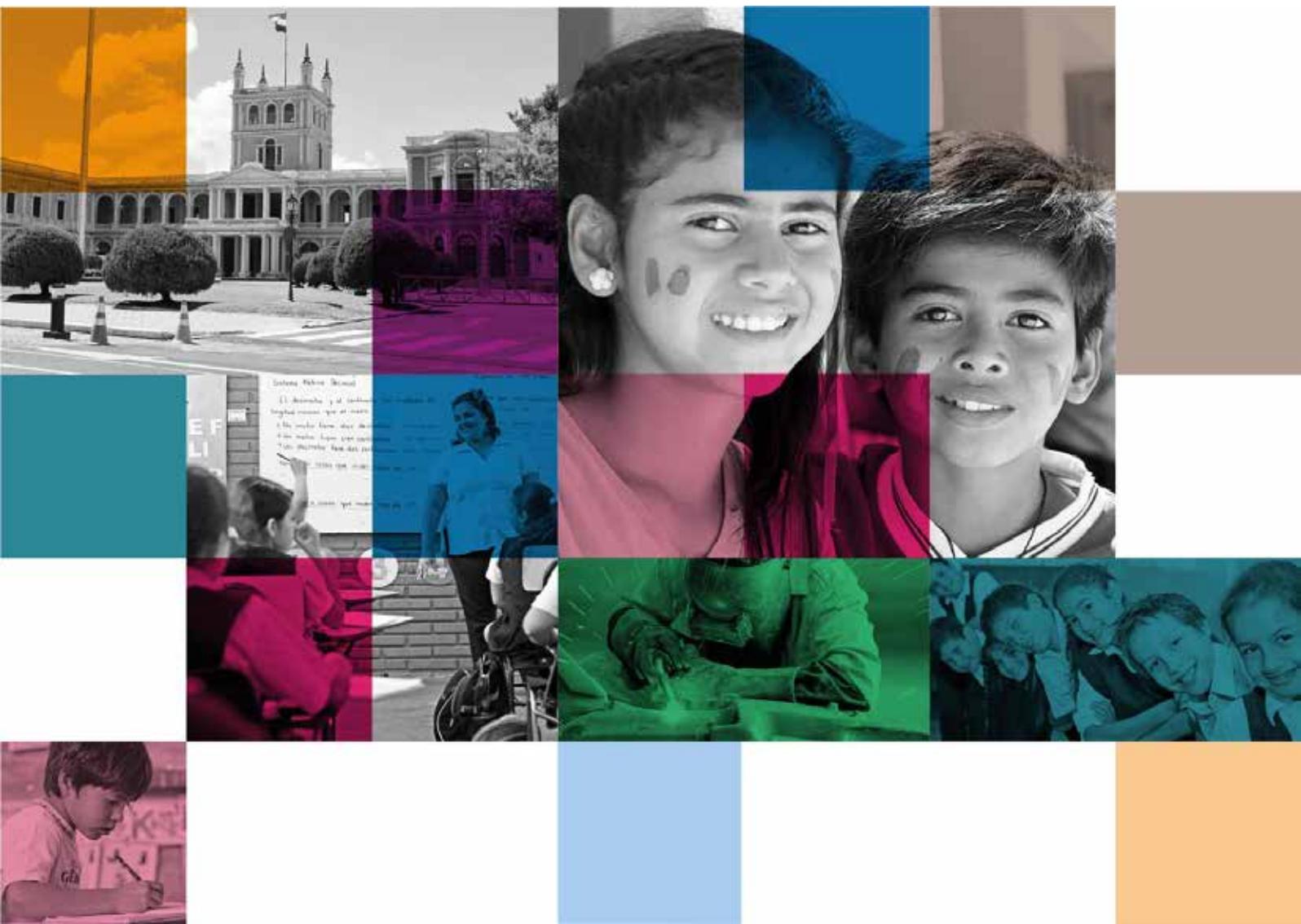




# PROPUESTAS PARA LA GOBERNANZA Y AGENDA EDUCATIVA 2023 · 2028

CLAVES DE POLÍTICAS PARA UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD

 **Juntos** por la  
Educación







Con el apoyo de



## CONSEJO DIRECTIVO DE JUNTOS POR LA EDUCACIÓN

Presidente	Yan Speranza
Vicepresidente	Victor Varela
Directores	Alberto Acosta Aldo Natalizia Diane Espinoza Guido Boettner Gustavo Koo Jorge Salomoni Adriana Ortiz Semidei Margarita Kelly Pascual Rubiani Patricia Toyotoshi Raúl Gauto Santiago Llano
Síndicos	Alejandro Zucolillo Guillermo Caballero Vargas

## FICHA TÉCNICA

Coordinación General: Oscar Charotti

Coordinación Proyecto Tetãyguára Jesareko: Andrea Weiss

Coordinación de Comunicación: Clara Santa Cruz

Edición: Alejandra Najenson, Selene Rodríguez

Análisis cuantitativo: Marcos Miranda, María Belén Acosta

Colaboradores: José Tomás Sánchez, Luis Fernando Ramírez

Diseño y diagramación: Marcial Díaz, Norman Ayala

© **Juntos por la Educación**

Junio, 2023

Asunción, Paraguay

ISBN: 978-99925-3-892-0

Esta publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de Juntos por la Educación y no necesariamente refleja los puntos de vista u opiniones de la Unión Europea.

Juntos por la Educación realiza este tipo de publicaciones con fines de utilidad pública, alentando su uso y divulgación sin fines comerciales. Todos los materiales son de libre acceso y pueden ser descargados en [www.juntos.org.py](http://www.juntos.org.py)





## CONTENIDO

---

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	7
<b>EL SISTEMA EDUCATIVO PARAGUAYO</b> .....	8
<b>CLAVES DE POLÍTICAS PARA UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD</b> .....	11
<b>MEMO 1: GOBERNANZA</b> .....	17
Situación .....	19
Recomendaciones .....	21
<b>MEMO 2: PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b> .....	25
Situación .....	27
Recomendaciones .....	29
<b>MEMO 3: EQUIDAD</b> .....	33
Situación .....	35
Recomendaciones .....	38
<b>MEMO 4: CARRERA DOCENTE</b> .....	41
Situación .....	43
Recomendaciones .....	47
<b>MEMO 5: CURRÍCULO</b> .....	53
Situación .....	55
Recomendaciones .....	56
<b>MEMO 6: INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y TIC</b> .....	61
Situación .....	63
Recomendaciones .....	65
<b>MEMO 7: EDUCACIÓN INICIAL</b> .....	69
Situación .....	71
Recomendaciones .....	73
<b>MEMO 8: EDUCACIÓN Y TRABAJO</b> .....	75
Situación .....	77
Recomendaciones .....	79
<b>MEMO 9: FINANCIAMIENTO</b> .....	85
Situación .....	87
Recomendaciones .....	90
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	93





# PRESENTACIÓN

---

La educación de calidad, como derecho y bien público, es uno de los principales motores del desarrollo sostenible de un país. Ésta genera un impacto directo en la formación de ciudadanos críticos, conscientes y participativos, a la vez que contribuye al desarrollo de una sociedad más justa e igualitaria.

La baja calidad de nuestro sistema educativo enciende alertas e interpela la función constitucional de garante y titular de obligaciones del Estado paraguayo.

La elección de nuevas autoridades brinda una oportunidad histórica para avanzar en los cambios necesarios en el sistema educativo. Se trata de reformas estratégicas, tanto para el Estado como para la sociedad, que deben involucrar a las dimensiones fundamentales de la acción pública.

En este contexto, Juntos por la Educación presenta el documento de síntesis “PROPUESTAS PARA LA GOBERNANZA Y AGENDA EDUCATIVA 2023-2028” dirigido a las nuevas autoridades y a la ciudadanía en general, sobre el estado de situación del Sistema Educativo Nacional preuniversitario en sus principales dimensiones, integrando recomendaciones de políticas para el fortalecimiento institucional del Estado como ente rector y gestor de la educación.

El documento se fundamenta en un conjunto de análisis e investigaciones sobre la realidad social, educativa y política de nuestro país y de la región. Recoge lecciones aprendidas en la implementación de proyectos escolares de innovación. Además, incorpora la mirada de actores

de la comunidad educativa y de especialistas de diversos ámbitos.

Esta contribución se basa en los principios de la democracia participativa, entendiendo que la construcción de políticas públicas debe ser un proceso colectivo, en el que la ciudadanía y los distintos actores sociales puedan contribuir al diseño de soluciones efectivas y sostenibles para los problemas que les afectan.

Esperamos que estas propuestas sean recibidas como una contribución para reposicionar los desafíos de la educación en la agenda política de las autoridades, promover conversaciones y movilizar liderazgos para la construcción de un futuro más promisorio para el Paraguay.



**Yan Speranza**  
Presidente de  
Juntos por la Educación

## EL SISTEMA EDUCATIVO EN PARAGUAY

---

**La Constitución Nacional consagra a la educación como bien público y derecho humano fundamental y estratégico para el desarrollo económico, social y cultural de nuestro país.** Delega en el Estado la responsabilidad de definir y fijar la política educativa, en consulta permanente con la sociedad, por medio de sus instituciones y de las organizaciones involucradas en la educación, buscando la equidad, la calidad, la eficacia y la eficiencia del sistema, a través de la evaluación de rendimientos y el incentivo a la innovación.

Desde la promulgación de la Constitución en 1992, **el Estado paraguayo ha logrado avances sustantivos en lo que respecta al marco legal y la ampliación de la cobertura e inclusión de la población al sistema educativo.** Sin embargo, los cambios tecnológicos, sociales y económicos han reconfigurado y ampliado las demandas educativas de la sociedad, complejizando los desafíos y aumentando los rezagos entre lo que se necesita y lo que el sistema educativo es capaz de ofrecer.

**Persisten problemas de acceso a la educación pública,** especialmente en la Educación Inicial (EI), en el tercer ciclo de la Educación Escolar Básica (EEB) y en la Educación Media (EM). Los datos del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) al 2022 son contundentes: sólo el 25,6% de la población de 0 a 5 años accede a la EI, lo que corresponde a 217.562 de 848.604 niños y niñas.<sup>1</sup> Al mismo tiempo, se observa que el 30,5% de la población de 12 a 17 años se encuentra fuera del sistema educativo. Ello equivale a 252.748 de 826.054 adolescentes y jóvenes de distintas localidades de nuestro país.<sup>2</sup>

**Las condiciones en las que se ofrece la educación no son las adecuadas.** Las escuelas públicas de Paraguay son significativamente más pobres que las escuelas públicas de la región. La mayoría de las escuelas no tiene la infraestructura mínima requerida para operar adecuadamente. Hoy, alcanzar los estándares mínimos de infraestructura requeridos por las normas es financieramente inviable, dadas las asignaciones presupuestarias vigentes. Asimismo, existe evidencia de que las inversiones más grandes en infraestructura escolar se asignan a escuelas en áreas urbanas, que son las que tienen los niveles de pobreza más bajos.<sup>3</sup> A esta problemática se suma el hecho de que los datos sobre la infraestructura escolar no se recopilan de forma periódica, por lo que no es posible llevar un monitoreo adecuado de la asignación de estas inversiones.<sup>4</sup>

**En las aulas continúa habiendo docentes sin el perfil requerido.** Paraguay cuenta con un total de 77.633 docentes, muchos de ellos sin el perfil idóneo para el nivel o materia que enseñan. Esta circunstancia afecta al 36% de los docentes de la educa-

<sup>1</sup> Ministerio de Educación y Ciencias, *Mapa Escolar-Datos Educativos*, 2022.

<sup>2</sup> Ministerio de Educación y Ciencias, Dirección General de Planificación Educativa, 2022.

<sup>3</sup> Quentin Wodon, *Infraestructura Escolar en Paraguay: Necesidades, Inversiones y Costos*. Banco Mundial, 2015.

<sup>4</sup> Ídem.

ción inicial, al 14% de los docentes del primer y segundo ciclo de la EEB, al 13% de los docentes del tercer ciclo de la EEB y al 14% de la EM.<sup>5</sup>

**Respecto a la tasa de egreso de los estudiantes, 5 de cada 10 no culminan los 12 años de escolaridad obligatoria a tiempo.**<sup>6</sup> El promedio de escolaridad de la población paraguaya es de 9,9 años. En los pueblos indígenas, apenas el 50% de los niños y niñas llega a concluir el 6º grado. Las dificultades económicas de las familias, los problemas familiares y el contexto social y cultural, constituyen factores que, sumados a la baja calidad educativa, contribuyen al abandono escolar generando graves consecuencias para el desarrollo y la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes.

**La situación de los aprendizajes en el aula también es dramática.** Entre el 70% y el 80% de los estudiantes no logran los aprendizajes esperados, es decir, se sitúan en los niveles I (Bajo) y II (Medio) de aprendizajes en lectoescritura y matemáticas. Esto implica que la mayoría de los estudiantes solo logra desarrollar conocimientos y habilidades educativas básicas, sin alcanzar habilidades más complejas y necesarias para desarrollarse plenamente en la sociedad.<sup>7</sup>

**Persisten además características institucionales que limitan la capacidad del Estado de brindar un adecuado servicio educativo.** La prevalencia de un sistema educativo altamente centralizado e inestable debido a la influencia político-partidaria; las escasas condiciones y capacidades para garantizar procesos de toma de decisiones transparentes, inclusivos y basados en evidencia; y los bajos niveles de coordinación interinstitucional y participación ciudadana, atentan contra la función constitucional de garante y titular de obligaciones del Estado paraguayo en materia educativa.

**La educación tiene lugar en un contexto de desigualdad social, en el que cerca del 40% de los estudiantes matriculados en instituciones públicas provienen de familias en condiciones de pobreza.** La educación, como componente integral de la sociedad, interconectada con otros sectores, implica procesos continuos no limitados al aula, lo que requiere un enfoque de políticas sistémicas e intersectoriales para reducir las desigualdades.

**Es fundamental lograr un compromiso social en pos de la construcción de acciones para avanzar en estos desafíos, a través del diálogo y la colaboración entre los actores de la comunidad educativa y la sociedad en general.** A la vez, es imprescindible asumir responsabilidades y trabajar de manera coordinada para garantizar una educación de calidad para todos y todas, que contribuya al desarrollo económico, social y cultural de nuestro país.

<sup>5</sup> Elaboración propia a partir de datos del 2022 obtenidos del sitio web Observatorio Educativo Ciudadano.

<sup>6</sup> Elaboración propia a partir de datos del 2022 obtenidos del sitio web Observatorio Educativo Ciudadano.

<sup>7</sup> Ministerio de Educación y Ciencias, *Informe nacional de resultados de evaluaciones SNEPE*, 2018.

Desde Juntos por la Educación, siguiendo nuestra tradición de contribuir con propuestas de políticas a las distintas administraciones de gobierno, identificamos 9 claves de políticas y acciones catalizadoras para el mejoramiento del sistema educativo. Sin pretender ser exhaustivas ni absolutas, éstas ponen foco en aspectos que consideramos indispensables para el desarrollo y mejoramiento de las condiciones y capacidades institucionales del MEC, desde un enfoque estatal, en su calidad de ente rector y gestor de políticas educativas.

Además, enfatizamos la importancia de extremar esfuerzos en la educación inicial, por su rol trascendental en el desarrollo de habilidades y destrezas necesarias en las siguientes etapas de la vida de los niños y niñas. También recalcamos la necesidad de promover y apoyar la educación y formación técnica profesional, por la importancia estratégica que tiene en la resignificación de la educación media, ya que permite a los jóvenes desarrollar herramientas prácticas y teóricas para insertarse en el mundo laboral.

Conscientes de que por la brevedad del presente documento no podemos agotar todos los temas ni abarcar la complejidad del sistema educativo, cada una de las claves será profundizada en formato de memo individual, integrando un relevamiento del estado del arte de cada dimensión, junto con sugerencias de acciones catalizadoras para el mejoramiento de cada área.

# CLAVES DE POLÍTICAS PARA UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD

Las claves para la mejora del sistema educativo refieren a aspectos que consideramos fundamentales para el fortalecimiento de la gobernanza del Sistema Educativo Nacional. Éstas no pretenden ser exhaustivas ni absolutas, sino contribuir a reposicionar los desafíos de la educación en la agenda pública, promover conversaciones y movilizar liderazgos para la construcción de un mejor futuro de la educación en el Paraguay.



## EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

Ninguna política educativa podrá ser implementada exitosamente si las instituciones responsables carecen de capacidades y condiciones suficientes para afrontar sus desafíos. Por lo tanto, es indispensable avanzar hacia la despartidización de la gestión educativa, el desarrollo de equipos profesionales y competentes en los diferentes niveles de gestión, el fortalecimiento de la autonomía institucional, el mejoramiento de los sistemas de información y la toma de decisiones basadas en evidencias.



## EL FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA MEJORA DE LA EDUCACIÓN

Es necesario que los líderes técnicos y políticos comprendan el valor democrático y pedagógico de la participación de la ciudadanía en la educación. Esta participación no solo es un derecho, sino también una responsabilidad cívica que el Estado debe fomentar a través del desarrollo de medios y mecanismos que posibiliten la incidencia ciudadana en las políticas públicas. Para lograrlo, se requiere desde la difusión de información y el fortalecimiento de la comunicación, hasta el fomento de instancias de deliberación y de participación directa en la política educativa.



### 3 MEMO EQUIDAD

## POLÍTICAS COMPENSATORIAS PARA ABORDAR DESIGUALDADES

La equidad en la educación es fundamental y debe estar orientada a apoyar a poblaciones en situación de vulnerabilidad. Con ese propósito, debe ampliarse el alcance de los programas de alimentación escolar, becas y apoyo escolar sistemático a los estudiantes con rezago educativo. La focalización de los recursos hacia aquellos con mayores necesidades contribuirá a mejorar la inclusión y la igualdad de oportunidades en la sociedad paraguaya en su conjunto.



### 4 MEMO CARRERA DOCENTE

## LA OPTIMIZACIÓN DE LA CARRERA Y LA MEJORA DE CONDICIONES PARA LOS EDUCADORES

Los educadores son la pieza fundamental en cualquier proceso de mejora de la educación de un país. Por lo tanto, es clave atraer a los mejores candidatos a la docencia, brindándoles condiciones de trabajo adecuadas y garantizando su formación continua para que puedan enfrentar los desafíos del siglo XXI.



### 5 MEMO CURRÍCULO

## EL MEJORAMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN CURRICULAR

El desarrollo de un currículo relevante, claro, bien estructurado, que esté en línea con las necesidades y objetivos educativos de nuestro país, es un elemento básico para asegurar una educación de calidad. Además, para apoyar su implementación, es esencial que el sistema educativo cuente con los recursos y materiales adecuados. También, es necesario establecer mecanismos de evaluación y seguimiento, que permitan monitorear su aplicación y realizar eventuales ajustes, de modo a alcanzar los objetivos educativos deseados.



## LA GARANTÍA DE LAS CONDICIONES Y DISPONIBILIDAD DE INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y TECNOLOGÍA EN LA EDUCACIÓN

La situación de las condiciones en las que se desarrolla el acto de aprendizaje constituye uno de los principales desafíos en términos de equidad en la educación. La inversión en infraestructura escolar, mobiliario y recursos como libros, materiales didácticos, tecnología y otros, es fundamental para garantizar las condiciones adecuadas para la enseñanza.



## LA AMPLIACIÓN DE LA OFERTA DE ATENCIÓN TEMPRANA Y EDUCACIÓN INICIAL DE CALIDAD

Está demostrado que el desarrollo durante la primera infancia contribuye al éxito en la escuela y en la vida. En este sentido, la educación inicial cumple un rol decisivo. Para niños en situación de riesgo, el acceso al Nivel Inicial reduce la necesidad de una educación compensatoria en el futuro. La educación inicial también redundará en una menor necesidad de servicios sociales, facilita la promoción de mejores condiciones en el ámbito de la salud, reduce costos en materia de justicia penal y da lugar a un aumento de la autosuficiencia y la productividad de las familias.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> The Heckman Equation, *Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy*, 2017.



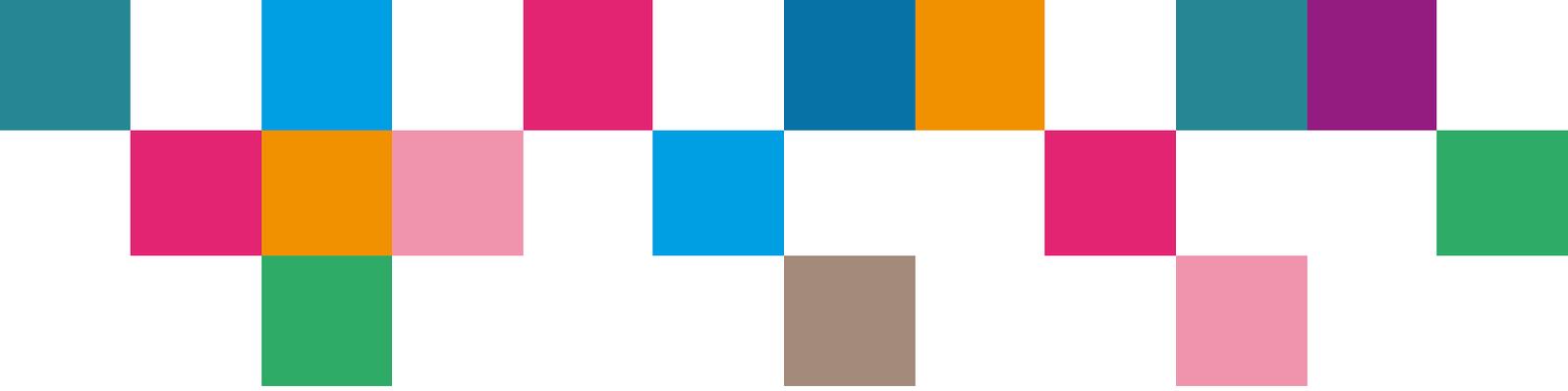
## AMPLIACIÓN DEL ALCANCE E INCREMENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL

El Estado debe preparar a los estudiantes para poder progresar en la vida. En ese sentido, la educación debe responder a los requerimientos actuales y futuros del sector productivo y del mundo del trabajo. Con ese propósito, nuestro sistema educativo debe otorgarle una nueva centralidad a la enseñanza y formación técnica y profesional en su función de puente entre la educación y el mercado laboral, revalorizando su rol estratégico en el desarrollo del Paraguay.



## LA GARANTÍA DEL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

Sin el financiamiento adecuado y suficiente, es imposible pensar en una educación de calidad con equidad. Es imperioso poder contar con una Ley de Financiamiento que identifique fuentes, reconfigure e incremente la participación en componentes vinculados a programas compensatorios y de mejoramiento de la calidad, que establezca mecanismos de monitoreo del gasto educativo y blinde los recursos destinados a esos efectos.



# DEL TODO A LAS PARTES





# GOBERNANZA

## RESUMEN DE RECOMENDACIONES

Las recomendaciones refieren a aspectos que consideramos fundamentales para el fortalecimiento de la gobernanza del Sistema Educativo Nacional. Estas no pretenden ser exhaustivas ni absolutas, sino contribuir a reposicionar los desafíos de la educación en la agenda pública, promover conversaciones y movilizar liderazgos para la construcción de un mejor futuro de la educación en el Paraguay.

- 1 | **Despartidizar la gestión educativa.**
- 2 | **Conformar equipos de alta competencia en los diferentes niveles de gestión.**
- 3 | **Mejorar la articulación del MEC con órganos consultivos y a nivel interinstitucional.**
- 4 | **Fortalecer las oficinas de gestión y articulación territorial del MEC.**
- 5 | **Consolidar los sistemas de información para una gestión basada en evidencias.**
- 6 | **Garantizar la transparencia y rendición de cuentas.**
- 7 | **Apoyar la autonomía de las instituciones educativas.**
- 8 | **Reforzar la comunicación institucional.**

## MEMO 1: EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

---

La Constitución Nacional reconoce la corresponsabilidad de la sociedad en la educación a través de tres actores: las familias, los municipios y el Estado, asumiendo este último la organización y gestión del sistema educativo para responder a sus obligaciones y a las demandas sociales.

El Sistema Educativo Nacional es un conjunto de niveles y modalidades de educación que involucra a comunidades educativas e instituciones, y funciona en base a decisiones políticas y relaciones que estructuran las prácticas de aprendizaje.

La gobernanza refiere a la forma en que se toman las decisiones y se gestionan los recursos y procesos dentro del sistema educativo. Esto incluye la participación de los distintos actores involucrados en la educación. El presente documento aborda las responsabilidades directas del Estado respecto a la gobernanza educativa, sin perder de vista que las dimensiones de participación y financiamiento son analizadas en otros memos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ref.: Memo 2 *Participación ciudadana* y Memo 9 *Financiamiento*.

## SITUACIÓN

---

Desde el punto de vista de la gobernanza, el Sistema Educativo Nacional presenta tres desafíos fundamentales: 1) su dinámica verticalista con escasa participación de los actores locales; 2) su debilidad institucional frente a intereses político-partidarios; 3) su limitada producción y uso de información para la correcta toma de decisiones.

En cuanto al primer punto, aunque se han logrado avances en la actualización de la estructura organizativa y funcional del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) orientados a fortalecer su institucionalidad (Carta Orgánica de 2017),<sup>2</sup> persiste una cultura de gobernanza altamente centralizada, vertical y regulatoria, tanto en la toma de decisiones, como en la planeación y gestión de las políticas educativas. Esto limita la articulación con otros organismos y la participación.

La gobernanza requiere procesos de construcción colectiva. La participación es necesaria al interior del propio sistema educativo y entre los actores de la comunidad para la construcción de gobernabilidad y legitimidad en la gestión de la educación. Sin embargo, la implementación efectiva de instancias de participación sigue siendo un asunto pendiente y frágil. Este aspecto central de la gobernanza es abordado en el memo específico que aborda la cuestión de la participación en la educación.<sup>3</sup>

Respecto al segundo punto, la debilidad institucional persiste una insuficiente capacidad profesional e institucional en todo el sistema educativo por causa de diferentes factores, entre ellos, la influencia indebida de la política partidaria.<sup>4</sup> El clientelismo, una característica histórica del sistema político paraguayo, ha hecho que el sistema educativo sea vulnerable a presiones sectoriales e incluso personales, lo que ha desplazado procesos de reclutamiento basados en la meritocracia, la igualdad y la transparencia. Como consecuencia, elementos como la formación continua y la calidad de la educación en el aula tienen actualmente poco impacto como criterios legítimos para avanzar en la carrera laboral.

Uno de los efectos nocivos de la influencia político-partidaria en la educación es el constante cambio de autoridades educativas. Desde 1989, hubo más de 22 ministros designados, con un promedio de 1,6 años de duración al frente de la cartera, generando inestabilidad en los cuadros directivos y técnicos, además de interrupciones en los procesos de gestión.

Otro efecto de la influencia partidaria ha sido la designación de personas en cargos educativos por su afiliación política, en desmedro de la idoneidad, debilitando los procesos de gestión y toma de decisiones pertinentes para la institución. La dirección

---

<sup>2</sup> Congreso de la Nación Paraguaya. Ley N° 5749/2017 que establece La Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias.

<sup>3</sup> Ref.: Memo 2 *Participación ciudadana*.

<sup>4</sup> Ministerio de Educación y Cultura. *Análisis del Sistema Educativo Paraguayo: Eje Gestión Educativa*, 2021.

institucional del MEC es de alta relevancia y exige, de manera insoslayable, competencias técnicas y capacidades específicas para una gestión estratégica basada en evidencias, una profunda comprensión del sentido y naturaleza de la educación, así como un liderazgo participativo que sea capaz de orientar y estimular grandes transformaciones.

Por último, en relación a la producción y uso de la información, el MEC ha sido una de las instituciones pioneras en el desarrollo de la plataforma de datos abiertos hasta el 2017. No obstante, desde el 2018 en adelante, se ha observado un retroceso muy importante en la disponibilidad y accesibilidad de datos públicos sobre educación.

La existencia de déficits en la cobertura, calidad y actualización de los sistemas de información disponibles socava la posibilidad de gestionar la educación con base en evidencias y dificulta la toma de decisiones. El escaso acceso a la información perjudica la participación, porque restringe la capacidad de la sociedad civil de investigar, monitorear y controlar la gestión educativa e institucional. Además, corrompe el derecho de acceso a la información pública establecido en la normativa vigente.

## RECOMENDACIONES

Las recomendaciones refieren a aspectos que consideramos fundamentales para el fortalecimiento de la gobernanza del Sistema Educativo Nacional. Éstas no pretenden ser exhaustivas ni absolutas, sino contribuir a reposicionar los desafíos educativos en la agenda pública, promover conversaciones y movilizar liderazgos para la construcción de un mejor futuro de la educación en el Paraguay.

1

### **Despartidarizar la gestión educativa.**

Es esencial que el criterio para la designación de personas en cargos del MEC tenga como base la idoneidad y la capacidad, y no la afiliación política. Esto es fundamental para garantizar la continuidad y coherencia en la política educativa, así como para promover la transparencia, la calidad y la confianza en el sistema educativo.

Despartidarizar la gestión del sistema educativo implica una serie de acciones concretas, como, por ejemplo, la profesionalización de todos los cargos de dirección, técnicos, mandos medios y educadores. Implica, asimismo, fortalecer los sistemas de carrera profesional y de evaluación de desempeño para consolidar mecanismos de acceso y promoción basados en méritos y aptitudes.

2

### **Conformar equipos de alta competencia en los diferentes niveles de gestión.**

El MEC, como institución responsable de delinear la política educativa, planificar y gestionar su implementación, requiere de cuadros técnicos especializados, tanto en la instancia central, como en la departamental y local.

En este sentido, se debe dotar a los funcionarios del MEC (equipos directivos, administrativos y docentes) de las condiciones, oportunidades y financiamiento necesarios para que puedan dedicar tiempo y energía a actualizar sus competencias y capacidades. A tal efecto, es clave desarrollar un plan de formación continua, implementar la carrera técnico-administrativa para los funcionarios, así como poner en marcha medios de evaluación y control para medir resultados de gestión y diseñar alternativas en caso de necesidad.

Es fundamental aprovechar desde el Estado la inversión de los últimos 10 años en educación superior, realizada con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), para atraer a los profesionales más competentes para la gestión y promover la reinserción de becarios.

### 3

#### **Mejorar la articulación del MEC con órganos consultivos y a nivel interinstitucional.**

Se debe fortalecer a las instancias de coordinación entre los diferentes estamentos del sistema educativo, ya que redundará en una mejor gestión y en un mayor involucramiento de los demás sectores de la sociedad.

En cuanto al plano interinstitucional, es indispensable mejorar la compaginación de las políticas educativas con áreas relevantes del Poder Ejecutivo, como salud, protección social, empleo, entre otras.

También se recomienda integrar y garantizar las condiciones para el funcionamiento del Consejo Nacional de Educación y Ciencias (CONEC), de acuerdo con lo que establece la Carta Orgánica. El CONEC es una instancia consultiva y órgano responsable de proponer las políticas educativas y la permanente mejora del Sistema Educativo Nacional, así como de acompañar su implementación.

Por último, para la mejor gobernanza del sistema educativo es necesario fortalecer la articulación del MEC con los distintos órganos consultivos. Entre estos se pueden mencionar: el Consejo Nacional de Educación y Trabajo, el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES), el Consejo Nacional de Becas (CNB), el Consejo Nacional de Educación Indígena (CNEI), el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA), el Consejo Nacional de Cultura (CNC), el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT), el Consejo de Administración del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (CAFEEI) y la Comisión Nacional de Bilingüismo.

### 4

#### **Fortalecer las oficinas de gestión y articulación territorial del MEC.**

Las oficinas de gestión y articulación territorial se refieren a las direcciones departamentales, unidades de estadística e instancias de supervisión. Para el funcionamiento correcto de estas instancias, es imprescindible garantizar las condiciones de: 1) infraestructura, equipamiento y tecnología; 2) disponibilidad de recursos humanos designados en función a méritos y aptitudes; y 3) autonomía para una gestión territorial adaptada al contexto y adecuada para establecer alianzas intersectoriales entre los sectores público, privado, civil y comunitario.

## 5

### **Consolidar los sistemas de información para una gestión basada en evidencias.**

La información es el diferencial entre una organización fragmentada y discontinua y una organización fluida e inteligente. Es indispensable que el MEC recomponga los sistemas de información, con datos confiables, oportunos, pertinentes, relevantes y accesibles. Ello requiere personas competentes, tecnología, métodos, procedimientos, reglas y normativas que funcionen en conjunto y concertadamente.

Adoptar la gestión basada en evidencias en todos los niveles institucionales es un mecanismo para definir políticas que se correspondan efectivamente con los requerimientos de la sociedad. En este sentido, es fundamental la articulación con el Instituto Nacional de Estadística (INE) para generar datos e informaciones que permitan conocer el entorno y las dinámicas sociales de todos los territorios del país.

## 6

### **Garantizar la transparencia y rendición de cuentas.**

La rendición de cuentas públicas permite mantener una transparencia constante en los procesos de gestión y el uso de los recursos públicos. Esta debe ser periódica, detallada, clara y accesible para todos los ciudadanos, para permitir la trazabilidad de: los resultados de la gestión, los recursos gestionados, el grado de cumplimiento y avance de las metas comprometidas, los rezagos existentes y las decisiones tomadas por la entidad sobre aspectos relevantes de la gestión.

Sin embargo, esta rendición de cuentas no debe ser un proceso exclusivo de las autoridades y los funcionarios públicos, sino que debe ser compartida con la sociedad en general. Es importante fortalecer el sentido de lo público y promover el ejercicio del control social en la gestión pública. Para ello, se deben establecer procesos de evaluación conjuntos entre las autoridades y la sociedad, donde se promueva el diálogo y la retroalimentación.

# 7

## **Apoyar y fortalecer la autonomía de las instituciones educativas.**

Con el objetivo de que los establecimientos educativos puedan ejercer una verdadera autonomía y que puedan garantizar una propuesta educativa actualizada y relevante a su contexto, estos precisan que el MEC asegure ciertas condiciones, que tienen que ver no solo con lo material, sino con lo relativo al seguimiento y capacitación de autoridades, directivos y docentes, así como a la evaluación de aprendizajes.

La evaluación institucional interna y externa de los establecimientos de educación inicial, educación escolar básica y educación media, junto con la información proveniente de evaluaciones de aprendizajes (SNEPE, PISA y otros), y de evaluaciones de desempeño docente y directivo, deben integrarse y utilizarse para el desarrollo e implementación de planes que potencien la autonomía y las capacidades de las diferentes instancias educativas.

# 8

## **Fortalecer la comunicación institucional.**

A lo largo de las últimas tres décadas, se han llevado adelante políticas educativas, programas y proyectos que fueron implementados a nivel nacional, departamental y distrital. Pese a ello, debido a falencias de comunicación y de generación de espacios institucionales de participación real, no han logrado que los diferentes actores del sistema educativo y de la sociedad civil se sientan “partícipes” de la gobernanza de la educación.

La comunicación es crucial para la emergencia de una nueva cultura institucional. Esta permite la construcción colectiva de una visión positiva y optimista del futuro y, junto con una valoración fuerte de la innovación en la educación, ayuda a posicionar y jerarquizar la estima social del sistema educativo, mejorando el comportamiento y compromiso de alumnos, docentes y de todos los involucrados en la educación.

MEMO

# 2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

## RESUMEN DE RECOMENDACIONES

Las recomendaciones refieren a aspectos que consideramos fundamentales para la gestión participativa de políticas educativas. Estas no pretenden ser exhaustivas ni absolutas, sino contribuir a repositonar los desafíos de la educación en la agenda pública, promover conversaciones y movilizar liderazgos para la construcción de un mejor futuro de la educación en el Paraguay.

- 1 | **Desarrollar liderazgos que comprendan el valor democrático y pedagógico de la participación ciudadana en la educación.**
- 2 | **Construir un sistema de toma de decisiones que garantice e incluya la participación ciudadana.**
- 3 | **Mejorar el sistema público de información.**
- 4 | **Ampliar el alcance de las políticas de formación y participación de las familias en el proceso de aprendizaje de sus hijos.**
- 5 | **Promover la integración y el funcionamiento de espacios de participación ciudadana.**
- 6 | **Fortalecer la relación de las escuelas con la comunidad.**
- 7 | **Acercar la participación mediante una plataforma de ciudadanía digital permanente.**
- 8 | **Pensar a largo plazo para superar los personalismos y presiones políticas de coyuntura: el Congreso Educativo Nacional.**

## MEMO 2: EL FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA MEJORA DE LA EDUCACIÓN

---

En el ámbito de la educación, la participación adquiere especial sentido y relevancia dada su naturaleza como fenómeno social y obra colectiva. Esta perspectiva es ratificada en la Constitución Nacional, que reconoce la corresponsabilidad de la sociedad en la educación, a través de las familias, los municipios y el Estado.

La democracia se afianza desde la participación ciudadana. Se trata de un derecho y una responsabilidad cívica que el Estado debe impulsar, generando condiciones que posibiliten la incidencia ciudadana en las políticas públicas, con acciones que faciliten la comunicación, la deliberación y la participación directa.<sup>1</sup>

Los resultados de evaluaciones estandarizadas del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE), del Laboratorio Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) y del *Programme for International Student Assessment* (PISA-D), dan cuenta de que la participación familiar y de las comunidades en los procesos educativos repercuten de manera positiva en el desempeño académico de los estudiantes.

La participación de los padres en la vida escolar incide en el desarrollo de una mayor autoestima en niños, niñas y jóvenes, en el mejoramiento del rendimiento escolar, en relaciones intrafamiliares positivas y en una mejor actitud hacia la escuela. El involucramiento de todos los actores de la comunidad educativa da lugar a una interacción en la que, a través del diálogo y la capacidad organizativa, se contribuye con la calidad de la educación al tiempo que se promueve una ciudadanía democrática y pluralista.<sup>2</sup>

La participación es necesaria porque el sistema educativo debe ser escuela de democracia y participación ciudadana. Sin embargo, su puesta en práctica en la gestión es algo complejo y difícil de lograr. Solo abriendo espacios de participación y promoviendo consistente y sostenidamente el diálogo con los distintos actores de la comunidad, puede el sistema educativo cumplir con esa parte esencial de su función social.

---

<sup>1</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, 2019.

<sup>2</sup> Ministerio de Educación y Ciencias, *Política de participación en el sector educativo*, 2020.

## SITUACIÓN

---

La Constitución del Paraguay establece que la educación es la principal estrategia para la construcción de una sociedad libre, democrática, representativa, participativa y pluralista. Sin embargo, esta misión se ha enfrentado a lo largo de los últimos 30 años a valores y modelos de transmisión de conocimientos propios del régimen autoritario que gobernó el país hasta 1989. Se trata de resabios que han limitado el progreso de los valores democráticos y pluralistas, así como la construcción de una ciudadanía plena y participativa.

Si bien las pautas para la participación ciudadana en el Sistema Educativo Nacional están previstas en la legislación<sup>3</sup>, en la práctica los principios participativos no pasan de ser meras declaraciones de buenas intenciones. Diversos diagnósticos realizados en los últimos años sobre la educación paraguaya coinciden en que las limitaciones en cuanto a la política de participación en el sector educativo se pueden resumir en tres dimensiones.

En primer lugar, en la sociedad civil se observa una escasa articulación de las familias, las organizaciones de padres, los estudiantes y la comunidad en la cogestión y el apoyo para la mejora de los procesos educativos. La situación actual expone la baja valoración y el limitado acompañamiento de las familias en la educación formal de sus hijos, el desconocimiento de sus roles y funciones en las comunidades de aprendizaje y la percepción de que no forman parte de las tareas educativas.

En segundo lugar, desde el plano institucional, se observa un limitado apoyo por parte del MEC para la conformación de espacios de participación en las comunidades a nivel local. La excesiva centralización imposibilita la toma de decisiones colaborativas, lo que, sumado a los exiguos recursos económicos y humanos que se destinan a las organizaciones intermedias, ha contribuido a la desarticulación entre el nivel central y territorial en la definición de políticas educativas.

Por último, entre los estudiantes se verifica poca preparación cívica, ya que, según el informe de Educación Cívica y Ciudadanía del MEC,<sup>4</sup> el 38% carece de las competencias mínimas, a la vez que se otorga muy poca apertura a su participación en instancias relevantes por parte de las autoridades educativas. Asimismo, la falta de confianza en los líderes estudiantiles por la injerencia político-partidaria genera desinterés en una parte de los estudiantes por formar parte de las organizaciones estudiantiles.

La cultura del autoritarismo sigue muy presente en la relación escuela-comunidad y aún en la relación interna de la vida escolar, en la cual se acatan las decisiones de los responsables institucionales, dejando mayormente sin voz a los demás miembros de

<sup>3</sup> Artículos 75 y 76 de la Constitución Nacional y en los artículos 12,14 y 16 de la Ley N° 1264 General de Educación.

<sup>4</sup> MEC - SREDECC/BID, *Informe Nacional de Resultados. Paraguay. Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana ICCS*, 2009.

la comunidad educativa. Esto, en los últimos 30 años, se tradujo en que, en muchas ocasiones, las políticas públicas fueron pensadas sin la participación real y constatable de la ciudadanía. En consecuencia, los planes de mejora o de reforma del sistema educativo fueron diseñados como políticas del gobierno de turno, sin aspirar a llegar a ser una verdadera política de Estado.

## RECOMENDACIONES

Las recomendaciones refieren a aspectos que consideramos fundamentales para la gestión participativa de políticas educativas. Estas no pretenden ser exhaustivas ni absolutas, sino contribuir a repositionar los desafíos educativos en la agenda pública, promover conversaciones y movilizar liderazgos para la construcción de un mejor futuro de la educación en el Paraguay.

1

### **Desarrollar liderazgos que comprendan el valor democrático y pedagógico de la participación ciudadana en la educación.**

El Sistema Educativo Nacional requiere de líderes que puedan generar las condiciones pertinentes para que los diferentes actores de las comunidades educativas y de la sociedad civil se sientan motivados para asumir compromisos concretos en el quehacer de la educación.

Es fundamental la implementación de planes de formación continua a todos los funcionarios del MEC para el desarrollo de competencias para la gestión participativa, la promoción de la diversidad cultural y la valoración de la participación ciudadana.

2

### **Construir un sistema de toma de decisiones que garantice e incluya la participación ciudadana.**

La toma de decisiones debe basarse en información confiable, actualizada y debe ser trazable. No todo proceso decisorio requiere la participación ciudadana. Sin embargo, las autoridades deben tener en cuenta que muchas de sus resoluciones tienen un impacto importante en la comunidad educativa. Por lo tanto, deben pasar por procesos de retroalimentación con los actores involucrados de manera a tener una información más completa, generar confianza y alcanzar decisiones legítimas.

Por ende, se recomienda establecer protocolos públicos de toma de decisión con los temas, criterios y mecanismos que deben ser tenidos en cuenta para garantizar la participación ciudadana.

3

### **Mejorar el sistema público de información.**

Desarrollar un sistema público de información es fundamental para generar mayor transparencia, acrecentar la confianza y promover la participación ciudadana. El sistema debe permitir a los actores relevantes identificar brechas y áreas de mejora, y facilitar el monitoreo del desempeño de las acciones correctivas. Contar con información es indispensable para una mejor toma de decisiones en los procesos educativos, por lo que esta debe ser confiable, oportuna, válida, pertinente y accesible.

4

### **Ampliar el alcance de las políticas de formación y participación de las familias en el proceso de aprendizaje de sus hijos.**

La participación de las familias en el proceso de aprendizaje contribuye a mejorar la calidad de la educación y a fomentar una mayor comunicación y colaboración entre las instituciones educativas y las comunidades.

Es fundamental generar oportunidades para involucrar a las familias en la planificación y evaluación de las actividades escolares y en la toma de decisiones relacionadas con la educación. Se deben desarrollar programas de capacitación para padres y tutores que brinden herramientas para apoyar y supervisar el aprendizaje de los hijos en el hogar. También se recomienda brindar recursos y materiales educativos para que desde el hogar las familias acompañen a los estudiantes en el proceso escolar.

Por último, es necesario fomentar la creación de grupos y redes de padres para compartir experiencias y conocimientos, y a su vez, promover el trabajo colaborativo para mejorar el desempeño de los estudiantes.

5

### **Promover la integración y el funcionamiento de espacios de participación ciudadana.**

Es tarea del MEC fomentar la integración y funcionamiento protagónico de las instancias en instituciones educativas de todo el país. A tal efecto, es necesario revisar la vigencia, cumplimiento y resultados de la legislación que regula y facilita el involucramiento de los diferentes actores sociales en las políticas educativas nacionales y regionales.

La normativa debe promover, asegurar y monitorear que los espacios y estructuras de participación ciudadana en la educación cuenten con mecanismos que garanticen que las diferentes instancias participativas se constituyan legalmente, funcionen y rindan cuentas públicas de su labor en pos de una educación paraguaya de calidad.

De acuerdo con la legislación<sup>5</sup>, existen tres niveles de participación en el ámbito de la educación paraguaya: individual (estudiantes, directivos, docentes y familias), organizacional (en la escuela o colegio) e institucional (MEC). Estos tres niveles tienen prevista su representación en espacios de gestión educativa en el plano zonal, distrital, departamental y nacional. Recordemos que las instancias de participación creadas por la Reforma Educativa son: Consejos Departamentales de Educación (CDE), Consejos Distritales de Educación (CDE), Asociaciones de Cooperación Escolar (ACE), Equipos de Gestión de Instituciones Educativas (EGIE), Equipo de Gestión de Comunidad Indígena (EGCI), círculos de trabajo (docente/técnico/directivo), organizaciones y centros de estudiantes.

### **Fortalecer la relación de las escuelas con la comunidad.**

Es recomendable que el fortalecimiento de la relación de la escuela con la comunidad se dé desde el aula a través de proyectos socioeducativos. Esto permitirá unir la teoría aprendida en clase con la práctica. Además, generará reconocimiento y diálogo entre los estudiantes y los beneficiarios comunitarios de los proyectos.

Para hacer esto posible, la formación continua cumple un rol primordial. Se recomienda la capacitación a los docentes en pedagogías de enseñanza innovadoras (ejemplo: aprendizaje y servicio solidario) que permitan guiar a sus alumnos en el diseño y ejecución de proyectos comunitarios. Para promover la sostenibilidad de estos procesos, las instituciones deben generar y acompañar a las comunidades de práctica docente para el intercambio y retroalimentación entre pares.

Las realidades problemáticas del en las que se insertan los establecimientos educativos se verán transformadas para bien gracias a estas nuevas estrategias pedagógicas, lo que consecuentemente permitirá que las escuelas sean mejor valoradas por los miembros de sus entornos respectivos (ciudad, barrio, etc).

<sup>5</sup> Ley N° 1264/1998 General de Educación y Ley N° 5749/2007 que establece la Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias de la Constitución del Paraguay.

7

### **Acercar la participación mediante un plataforma de ciudadanía digital permanente.**

Considerando los avances de la tecnología y que un porcentaje cada vez más elevado de paraguayos y paraguayas de todas las edades y condiciones sociales accede a la información a través de servicios móviles de comunicación, es pertinente crear una plataforma de ciudadanía digital disponible las 24 horas del día y los 7 días de la semana.

Esta plataforma permitirá acompañar y participar de los planes de mejora y de las políticas y programas educativos que hacen parte de la gobernanza del Sistema Educativo Nacional. Esta herramienta informática promoverá en todos los puntos del país el mandato constitucional de participación. También logrará garantizar la transparencia y el acceso a la información pública en el ámbito de la educación. Asimismo, una plataforma de ciudadanía digital será un paso más en el monitoreo de la calidad de la educación paraguaya.

8

### **Pensar a largo plazo para superar los personalismos y presiones políticas de coyuntura: el Congreso Educativo Nacional.**

Según lo establece la normativa actual, diferentes sectores de la comunidad, la sociedad civil y el Estado deben participar en la elaboración, implementación y monitoreo de las políticas educativas.

Esto lleva a la necesidad de generar una instancia donde todos estos actores se encuentren, dialoguen y reflexionen juntos, como por ejemplo, un Congreso Educativo Nacional. Se sugiere un evento de periodicidad quinquenal, que sea intermandatos de gobierno y cuyas decisiones estén respaldadas por la fuerza de la legislación, de tal forma que la educación paraguaya sea una política de Estado, construida desde la participación ciudadana por encima de coyunturas políticas, grupos de poder o personalismos puntuales.

# 3 EQUIDAD

## RESUMEN DE RECOMENDACIONES

Las recomendaciones refieren a aspectos que consideramos fundamentales para el desarrollo de políticas compensatorias para abordar las desigualdades. No pretenden ser exhaustivas ni absolutas, sino contribuir a reposicionar los desafíos educativos en la agenda pública, promover conversaciones y movilizar liderazgos para la construcción de un mejor futuro de la educación en el Paraguay.

- 1 | **Impulsar la articulación intersectorial de políticas.**
- 2 | **Ampliar el alcance del almuerzo y merienda escolar.**
- 3 | **Extender el alcance del programa de becas.**
- 4 | **Brindar apoyo escolar a los estudiantes con rezago educativo.**
- 5 | **Expandir las ofertas flexibles para estudiantes que han abandonado los estudios.**
- 6 | **Garantizar la cobertura de todos los costos del proceso pedagógico.**

## MEMO 3: POLÍTICAS COMPENSATORIAS PARA ABORDAR DESIGUALDADES

---

La educación se halla consagrada como un derecho constitucional y es compromiso del Estado garantizar a todos los ciudadanos el derecho a aprender.<sup>1</sup> Todo niño, niña, adolescente, joven o adulto, más allá de su género, nivel de ingreso, procedencia, pertenencia étnica, lengua materna o religión, tiene constitucionalmente garantizado un lugar en las aulas de las escuelas paraguayas.<sup>2</sup>

La desigualdad en Paraguay es un problema estructural que impacta en diversos ámbitos de la sociedad. La baja calidad de nuestro sistema educativo expone la escasa focalización de políticas y estrategias para garantizar el acceso y permanencia de alumnos provenientes de sectores socioeconómicos más vulnerables.<sup>3</sup>

Abordar los desafíos de equidad en la educación paraguaya es esencial para asegurar que todos los estudiantes tengan igualdad de oportunidades para alcanzar el éxito académico y personal. Ello supone identificar desigualdades entre grupos poblacionales y atender con especial énfasis a aquellos sectores en desventaja social o económica, con el objetivo de compensar inequidades y garantizar los mismos derechos para todos. Dicho de otra manera, además de las intervenciones universales, las políticas públicas deben incorporar estrategias diferenciadas dirigidas a las poblaciones que más las necesitan.

---

<sup>1</sup> Artículo 73 de la Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992

<sup>2</sup> Ídem.

<sup>3</sup> Luis Ortiz, *Las políticas de inclusión educativa en Paraguay. Alcances y límites de los programas de gratuidad en educación en la reducción de las desigualdades* citado en Luis Ortiz, *La educación en su entorno. Sistema educativo y Políticas públicas en Paraguay*. Asunción, CADEP/ILAIPP, 2014.

## SITUACIÓN

---

En las últimas décadas, la República del Paraguay ha logrado grandes avances en la ampliación de la cobertura educativa a nivel nacional. Sin embargo, se mantienen importantes brechas, según grupos socioeconómicos, en el acceso, desempeño académico, asistencia y retención escolar, hasta el egreso o abandono del sistema educativo.

La desigualdad se manifiesta, por ejemplo, en el acceso a la escolarización. En el primer y segundo ciclo de la Educación Escolar Básica (EEB), el promedio nacional de escolarización neta es de 76,9%. Esta cifra esconde una brecha en el acceso de 35 puntos porcentuales entre el promedio de escolarización en el departamento de Caazapá (64,4%) con respecto a Asunción (98,9%). En el tercer ciclo de la EEB, la tasa promedio de escolarización es de 59,6%, mientras que la brecha entre Asunción (81%) y Amambay (51%) es de 30 puntos.<sup>4</sup>

De igual manera, al 2021, la tasa de egreso de 12 años de escolaridad a nivel nacional es de 50%. La brecha entre Asunción, con una tasa de egreso promedio del 79,7%, y Boquerón, con una tasa del 25,3%, es de 54,4 puntos porcentuales.<sup>5</sup>

Por su parte, el promedio de escolaridad de la población paraguaya (de 15 años o más) al 2022 es de 9,5 años. Las brechas de años de escolarización por departamento y localidades pueden llegar a 3 años. Un ejemplo es Asunción, que tiene 11 años de escolaridad, frente al departamento de Caazapá, con 8 años de promedio. La diferencia empeora si se comparan las áreas rurales. Siguiendo el ejemplo de Caazapá, en su área rural la escolaridad promedio baja a 6,7 años.<sup>6</sup>

Estas diferencias en el desempeño académico se manifiestan más claramente en la incidencia del analfabetismo por quintiles de ingresos; la tasa de analfabetismo en el quintil 1 (el 20% más pobre de la población) es de 9,9%, mientras que en el quintil 5 (el 20% más rico de la población) es de 1,4%, exponiendo diferencias de 8,5 puntos porcentuales.<sup>7</sup>

En países como el nuestro, donde el Estado invierte muy poco por estudiante en relación con los ingresos fiscales por habitante, los hogares deben gastar más para cubrir sus necesidades educativas.<sup>8</sup> Esto no es menor, sobre todo en Paraguay, donde el 36% de la población de 0 a 17 años se encuentran en condiciones de pobreza.

Esto supone que las familias paraguayas deben hacer erogaciones de sus bolsillos para acceder a bienes y servicios que el Estado paraguayo no garantiza. Por ejemplo, la cobertura del almuerzo escolar no alcanza a cubrir a la totalidad de los estudiantes

---

<sup>4</sup> Elaboración propia a partir de datos del 2022 extraídos del sitio web del Observatorio Educativo Ciudadano.

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> Ídem.

<sup>7</sup> Ídem.

<sup>8</sup> Juntos por la Educación, *Gratuidad de la Educación Pública. Estudios de caso sobre los aportes económicos de los hogares para la educación obligatoria*, 2022.

que provienen de hogares con limitaciones económicas y el alcance de las becas no llega a 5.000 estudiantes.<sup>9</sup>

Los grupos sociales menos favorecidos deben hacer un mayor esfuerzo económico para poder pagar los costos directos de la educación. Además, a este esfuerzo hay que sumarle otros costos adicionales, como uniformes, transporte, y también el costo de oportunidad, que se refiere a los ingresos que dejan de percibir durante el tiempo en que los estudiantes están estudiando y no trabajando. Se podría decir que los hogares de sectores en situación de pobreza son los que erogan proporcionalmente más recursos financieros para poder asegurar la escolaridad de sus niños y jóvenes.<sup>10</sup>

Al respecto, existen dos tipos de gastos familiares relacionados con la educación. Por un lado están los gastos escolares, fácilmente reconocibles como tal. Si bien requieren un esfuerzo financiero, especialmente en los sectores socioeconómicos desfavorecidos, son considerados como parte de los costos educativos “normales”. Por otro lado, están los gastos no escolares, que no son identificados como tales y pueden afectar significativamente el proceso educativo. Estos últimos refieren a rubros más visibles (como el acceso a tecnología, lecciones de refuerzo escolar, libros físicos, vestimenta acorde y otros accesorios didácticos) y a otros más “invisibles” (alimentación diaria y balanceada, productos para la higiene personal, cuidado de la salud y gasto en transporte).

Los niños y niñas provenientes de familias de bajos recursos dependen de la financiación pública para acceder a la educación en instituciones de gestión oficial, pero esto no garantiza que las condiciones necesarias para el desarrollo de múltiples aspectos del proceso educativo estén presentes. Es por este motivo que la obligatoriedad de la escolarización resulta una carga para las familias más pobres, especialmente cuando implica costos que no están directamente relacionados con la enseñanza.<sup>11</sup>

Este último punto es el que explica que el sistema educativo en vez de nivelar socialmente a los estudiantes, termina por reproducir desigualdades preexistentes. Por eso, la política educativa y la política social, en países donde las desigualdades económicas son muy importantes, deben estar inexorablemente unidas.

Otro elemento que contribuye a la desigualdad tiene que ver con las condiciones materiales donde se lleva a cabo la enseñanza. Los establecimientos educativos, aparte de ser los espacios donde se encuentran estudiantes y profesores, cumplen en sí mismos una función pedagógica. Una infraestructura adecuada mejora la actitud, la predisposición y la motivación de los estudiantes, facilitando la enseñanza y el aprendizaje.<sup>12</sup> Esto debería estar garantizado por el Estado para todos los es-

---

<sup>9</sup> Elaboración propia a partir de datos del 2022 extraídos del sitio web del Observatorio Educativo Ciudadano.

<sup>10</sup> Oscar Cetrángolo y Javier Curcio, *Financiamiento y gasto educativo en América Latina*, 2017.

<sup>11</sup> Juntos por la Educación, *Gratuidad de la Educación Pública. Estudios de caso sobre los aportes económicos de los hogares para la educación obligatoria*, 2022.

tudiantes de todos los niveles sociales. Sin embargo, los niños y jóvenes de escuelas privadas o públicas de élite acceden a establecimientos con condiciones diferentes y mejores que los niños y jóvenes de las zonas más carenciadas del país. Asimismo, la preparación y capacitación de los docentes también varía según se trate de establecimientos educativos en zonas más pudientes o más empobrecidas, acentuando las desigualdades.<sup>13</sup>

De lo previamente expuesto se entiende que, para las familias pobres, el acceso a una educación promedio supone altos niveles de inversión de los escasos recursos del hogar. Si adicionalmente tenemos en cuenta que el acceso a la educación no necesariamente se traducirá en beneficios futuros para las familias, como puede ser una mejor incorporación al mercado de trabajo, es de esperarse que la deserción escolar sea mayor entre los estudiantes de origen social más desfavorecido.

Las brechas en la educación pueden tener consecuencias a largo plazo, como limitar el acceso de ciertos colectivos a oportunidades educativas y laborales, perpetuando así la desigualdad y la exclusión social. Además, pueden tener un impacto negativo en la economía y en la sociedad en su conjunto, al limitar el potencial de desarrollo de una nación y su capacidad para competir en un mercado global.

---

<sup>12</sup> Ref.: Memo 6 *Infraestructura, equipamiento y TIC.*

<sup>13</sup> Ref.: Memo 4 *Carrera Docente.*

## RECOMENDACIONES

Las recomendaciones refieren a aspectos que consideramos fundamentales para el desarrollo de políticas compensatorias que aborden las desigualdades entre los estudiantes del Sistema Educativo Nacional. Estas no pretenden ser exhaustivas ni absolutas, sino contribuir a reposicionar los desafíos educativos en la agenda pública, promover conversaciones y movilizar liderazgos para la construcción de un mejor futuro de la educación en el Paraguay.

1

### **Impulsar la articulación intersectorial de políticas.**

Los problemas educativos no pueden ser abordados de manera aislada, requieren soluciones que involucran a múltiples sectores para lograr un impacto positivo en el aprendizaje y desarrollo de los estudiantes. El enfoque de políticas educativas debe ser sistémico, intersectorial y con visión territorial.

Es fundamental fortalecer la coordinación entre distintos sectores y agencias gubernamentales para la implementación de iniciativas integrales, descentralizadas, oportunas y eficaces para abordar los desafíos de la educación, la salud, la nutrición y la seguridad.

A tal efecto, es clave conformar en el MEC equipos técnicos para el trabajo intersectorial, abocados al desarrollo, seguimiento y monitoreo de políticas en conjunto con el Ministerio de Salud, Ministerio de la Niñez y Adolescencia, Gabinete Social, Gobernaciones, Municipios, entre otros.

2

### **Ampliar el alcance del almuerzo y la merienda escolar.**

La alimentación escolar es fundamental para asegurar que los estudiantes tengan acceso a comidas nutritivas durante el horario escolar. Ayuda a reducir la malnutrición, mejorar el rendimiento académico y reducir la tasa de ausentismo. Para muchos estudiantes en condiciones de pobreza, la alimentación escolar puede ser su única comida completa y saludable del día.

La alimentación escolar es una inversión importante en la salud y en el futuro de los estudiantes. Es indispensable ampliar su alcance hasta cubrir la totalidad de los niños y jóvenes que provienen de hogares en situación de pobreza, mínimamente a lo largo del calendario escolar. Además de que las escuelas provean almuerzo y merienda, es deseable la implementación de un plan de seguimiento que permita evaluar el cumplimiento de la política de alimentación.

# 3

## **Extender el alcance del programa de becas.**

Las becas para la educación media son importantes para reducir desigualdades en la educación. Ayudan a los estudiantes especialmente de escasos recursos económicos a continuar sus estudios, brindándoles acceso a oportunidades que de otra manera no tendrían.

Se debe ampliar el alcance en términos de cobertura y montos de los programas de becas, hasta cubrir el costo de oportunidad de quienes dejan de asistir a las instituciones educativas para incorporarse al mercado laboral. Estas becas deberían dar preferencia a estudiantes del tercer ciclo de la EEB y de la EM en riesgo de deserción, así como a la población de 12 a 17 años que se encuentra fuera del sistema educativo, promoviendo su reincorporación. Por otra parte, un boleto estudiantil diferenciado, que aminore costos de traslado, contribuirá a reducir inasistencias por dificultades económicas.

# 4

## **Brindar apoyo escolar a los estudiantes con rezago educativo.**

El apoyo escolar a estudiantes con rezago educativo es clave para reducir brechas y contribuir a mejorar su calidad de vida. Es también necesario para poder abordar las pérdidas académicas generadas por la pandemia del COVID-19. El apoyo escolar apunta a combatir la exclusión de estudiantes por dificultades de aprendizaje, a través de iniciativas de refuerzo académico, tutorías individuales, programas de nivelación y adaptación curricular.

# 5

## **Expandir las ofertas flexibles para estudiantes que han abandonado los estudios.**

Con el objetivo de reencausar a los estudiantes que han abandonado el sistema educativo, es importante ampliar y promover las ofertas flexibles, opciones y modalidades de enseñanza que se adaptan a las circunstancias específicas de los mismos. Esto puede incluir programas de educación a distancia, educación modular y otras alternativas.

# 6

## **Garantizar la cobertura de todos los costos del proceso pedagógico.**

El principio de universalidad de la educación básica y la exigencia de la obligatoriedad de la escolarización requieren que el Estado garantice la gratuidad.<sup>14</sup> El derecho a la educación y su ejercicio implican que estos tres aspectos (universalidad, obligatoriedad, gratuidad) estén estrechamente entrelazados.

Es fundamental asegurar la cobertura de los costos de los rubros visibles que conforman los gastos educativos institucionalizados, como infraestructura, útiles y materiales escolares, equipamiento, TIC, insumos, entre otros. Asimismo, a los efectos de garantizar la equidad, es indispensable que se garantice la cobertura de rubros invisibles, es decir, gastos no asociados directamente, como higiene, salud, transporte, entre otros.

Al efecto, es necesario incrementar la inversión del Estado en todas las áreas de intervención, garantizando suficiencia, previsibilidad y sostenibilidad en el financiamiento de políticas que garanticen el acceso, trayectoria y aprendizajes de todos los estudiantes.

<sup>14</sup> Juntos por la Educación, *Gratuidad de la Educación Pública. Estudios de caso sobre los aportes económicos de los hogares para la educación obligatoria*, 2022.

MEMO  
**4**

# CARRERA DOCENTE

## RESUMEN DE RECOMENDACIONES

La intención de este documento es reseñar la situación actual de la carrera docente y las condiciones laborales, salariales y profesionales que tiene el conjunto de educadores del Paraguay. El objetivo es ayudar a establecer una serie de prioridades necesarias de atender para mejorar la calidad del sistema educativo. Las ocho recomendaciones que aquí se ofrecen no pretenden ser exhaustivas ni absolutas, sino que buscan contribuir a iniciar un debate sobre la política docente, reposicionar los desafíos educativos en la agenda pública, promover conversaciones y movilizar liderazgos para la construcción de un mejor futuro de la educación en el Paraguay.

- 1** | Establecer estándares mínimos de habilidades y asignar cargos conforme al nivel de competencias.
- 2** | Fortalecer las instituciones de formación de docentes, donde se desarrollen formación inicial y formación en servicio.
- 3** | Atraer a los buenos egresados de la educación media hacia la carrera docente.
- 4** | Ampliar la oferta de cursos de formación continua y establecer incentivos para que exista una participación activa de los docentes.
- 5** | Desarrollar competencias profesionales para la innovación: uso de tecnología en la escuela.
- 6** | Instalar mecanismos de evaluación de desempeño ampliamente acordados entre los actores educativos (docente evaluado y docente evaluador) y un sistema de acompañamiento entre pares.
- 7** | Potenciar los incentivos vigentes para retener a los docentes dentro del sistema educativo.
- 8** | Garantizar espacios de diálogo, participación y empoderamiento docente en la mejora, actualización, detección de necesidades y desafíos emergentes de la educación nacional.

## MEMO 4: LA OPTIMIZACIÓN DE LA CARRERA Y LA MEJORA DE CONDICIONES PARA LOS EDUCADORES

---

Los docentes son la pieza fundamental en cualquier proceso de mejora de la educación de un país. Por lo tanto, es responsabilidad del Estado atraer y retener a los mejores candidatos a la docencia, brindándoles las condiciones de trabajo adecuadas y garantizándoles formación continua para que puedan enfrentar los desafíos que depara el siglo XXI.

Las prácticas docentes y las experiencias de aprendizaje en el aula son el núcleo de la actividad educativa, donde se desarrollan y consolidan los conocimientos y habilidades de los estudiantes. Las evidencias señalan que existe una relación positiva entre el aprendizaje de los estudiantes y las expectativas que sobre ellos y su bienestar tienen los profesores, el apoyo que les dan para aprender y la organización de la enseñanza por parte de los docentes. Asimismo, también se ha comprobado que un clima disruptivo en el aula tiene una incidencia negativa en el aprendizaje de los niños, niñas y jóvenes.

Es fundamental que la política docente sea una parte integral de cualquier iniciativa que busque encaminar de manera efectiva la mejora del Sistema Educativo Nacional. La formación, capacitación, disposición y compromiso de los docentes son pilares fundamentales para el éxito y el logro de mejoras en la educación paraguaya. Por lo tanto, es crucial que las autoridades educativas del nuevo periodo de gobierno pongan esta cuestión en el centro de su agenda y la conviertan en una prioridad de su administración.

## SITUACIÓN

Paraguay cuenta actualmente con un total de 74.000 docentes en los niveles de Educación Inicial (EI), Educación Escolar Básica (EEB) y Educación Media (EM)<sup>1</sup>. De ese número, el 73% se desempeña exclusivamente en el sector oficial, 11% en el sector privado, 7% en el sector subvencionado y 9% en más de un sector. Además, un 11% está exclusivamente asignado al nivel de EI, 47% a la EEB, 10% a la EM (estos últimos son profesores de áreas académicas específicas), mientras que un 32% se desempeña en más de un nivel.

Como se ve, la población docente es significativa. Sin embargo, persiste en nuestro país un debate irresuelto acerca de si la docencia debe considerarse un oficio o una profesión. Esta disyuntiva semántica se basa en la diferencia conceptual entre ambos términos, donde el oficio corresponde a un trabajo que no requiere estudios formales o profundos para su desarrollo, mientras que la profesión implica un conocimiento especializado y formal, adquirido mediante estudios superiores que consideran la complejidad de la tarea y, en efecto, suponen una formación de mayor duración.<sup>2</sup>

**Esta formación inicial de los docentes** se realiza en un periodo de tres años, de los cuales un semestre corresponde a un curso probatorio de ingreso, quedando así un tiempo real de formación de cinco semestres. Los institutos del tercer nivel que ofrecen formación inicial de docentes en Paraguay otorgan títulos de pregrado, mientras que en la mayoría de los países de la región, la formación inicial de docentes se realiza en contexto universitario y es requisito para el ingreso a la profesión que los maestros tengan al menos un título de grado. En Paraguay, solo el 41% de los docentes en aula cuenta con formación profesional de grado y/o posgrado.

Hoy, en nuestro país **hay 115 instituciones dedicadas a la formación inicial de los docentes**, distribuidos en la mayoría de los departamentos geográficos, con la excepción de Alto Paraguay. De ese total, 40 son institutos de gestión oficial y 75 de gestión privada. Es importante señalar que 38 de los 40 institutos de formación docente de gestión oficial cuentan con licenciamiento,<sup>3</sup> de los cuales 11 con acreditación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES).<sup>4</sup>

**No todos los docentes tienen el perfil requerido para el nivel o materia que enseñan.** Los educadores que carecen de los requisitos apropiados para cada nivel, alcanzan el 39% en la EI, el 18% en el segundo y tercer ciclo de la EEB, el 36% en el tercer ciclo de la EEB y el 33% en la EM.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Ministerio de Educación y Ciencias, Dirección General de Planificación Educativa, 2022.

<sup>2</sup> Lea Vezub, *Ejercer la docencia: ¿vocación, trabajo, profesión, oficio?* (pp. 36-39), Didac 46, 2005.

<sup>3</sup> Instancia previa a la acreditación.

<sup>4</sup> Elaboración propia a partir de datos del 2021 extraídos del sitio web Observatorio Educativo Ciudadano.

<sup>5</sup> Ídem.

Para la gestión docente en el sector público u oficial, se ha establecido **la carrera profesional del educador**, que constituye una regulación del ejercicio de la profesión docente desde el ingreso al sistema educativo nacional hasta el retiro o jubilación. Si bien la instalación de la carrera se establece por Ley N° 1725/2001 del Estatuto del Educador, recién en el año 2018 se aprueba el reglamento de la carrera profesional del educador del MEC (Resolución Ministerial N° 31.533/2018).

El referido reglamento establece los procedimientos de acceso a la carrera profesional del educador, promoción horizontal y vertical de los educadores, así como el retiro del sistema educativo. El ingreso a la carrera es opcional para aquellos educadores que ya se encontraban en el sistema, y es obligatoria para aquellos que hayan ingresado a partir de la vigencia de dicha reglamentación. Al respecto, no se cuenta con información pública oficial acerca de la cantidad de educadores sujetos a los procedimientos de carrera establecidos en el reglamento, ya sea por nuevos ingresos a partir de la vigencia (julio 2018) o de aquellos educadores que al momento de la aprobación ya se encontraban en el sistema educativo y han optado por migrar y ser sujetos de la aplicación de la carrera.

**El acceso del docente al sistema educativo nacional se realiza mediante un Concurso Público de Oposición.** Para ello, el docente interesado debe contar con su matriculación correspondiente y la certificación documental que amerite presentarse para un determinado nivel educativo (EI, EEB, EM, Educación de Jóvenes y Adultos, etc.) o para cierto cargo docente en particular. Actualmente, tan solo el 18% de los 74.000 docentes en aula de los niveles de EI, EEB y EM han ingresado al sistema a través de concursos públicos de oposición.<sup>6</sup> Esto expone que existe un gran número de docentes que lo han hecho por vías distintas a los concursos.<sup>7</sup>

En cuanto a **la formación continua de los docentes**, esta se realiza mediante cursos de actualización, capacitación y tecnicaturas ofrecidas por los institutos formadores de docentes y algunas universidades. El aprovechamiento de estos cursos favorece la carrera horizontal y vertical de los educadores. Sin embargo, no existe la obligación de realizar los cursos anualmente, si bien en los acuerdos entre docentes y entidades gubernamentales sí figura la obligatoriedad de que el educador que presta servicios en el sector oficial asista a, por lo menos, 100 horas anuales de formación continua y participe en evaluaciones de desempeño profesional.

La no obligatoriedad de asistencia a los cursos se debe también a la poca oferta de formación para los profesores, atendiendo que las instituciones formadoras se dedican tanto a la formación inicial como a la formación continua, quedando esta última rezagada por diferentes factores, tales como: la poca disponibilidad de tiempo de los formadores de docentes, la incompatibilidad del tiempo que disponen los docentes y los formadores, la baja demanda cuando el instituto formador queda lejos del domicilio del docente, altos costos de traslado, de alimentación y pérdida del tiempo

<sup>6</sup> Elaboración propia a partir de datos del 2022 extraídos del sitio web del Observatorio Educativo Ciudadano.

<sup>7</sup> Ministerio de Educación y Ciencias, *Análisis del Sistema Educativo Paraguayo*, 2021.

familiar, etc. En el año 2022, unos 26.642 docentes (34% del total) participaron de 18 cursos ofertados por parte del MEC en el marco de la formación continua, donde solamente el 14% de los inscriptos logró concluirlos.

**El salario profesional del educador** es un aspecto fundamental en la carrera; éste ha registrado en los últimos 20 años un incremento superior al resto de los países de la región. En el 2010, los salarios mensuales de los docentes eran en promedio 34,1% más bajos que el de otros trabajadores profesionales y técnicos con características similares. Sin embargo, en 2016, esa diferencia disminuyó a 4,3%.<sup>8</sup> El salario profesional del educador se establece en función a turnos en niveles de primer y segundo ciclo y por horas cátedra en el tercer ciclo y media, no existiendo consideraciones o incentivos por territorio, ruralidad o condiciones de cada contexto que puedan incidir en el trabajo docente.<sup>9</sup>

Actualmente, tomando el año lectivo 2023 y recordando que el salario mínimo por 8 horas diarias de trabajo es de Gs. 2.550.307, cabe mencionar que, como resultado de esa inversión estatal en educación, una maestra de grado, por turno de cuatro horas, percibirá -en promedio- alrededor de Gs. 3.131.877. Por jornadas completas de ocho horas, un coordinador pedagógico cobrará un salario de Gs. 4.746.720 y un supervisor Gs. 6.495.725. Por otra parte, a los profesores catedráticos se les abonará Gs. 34.188 por hora cátedra (45 minutos) en la secundaria.

Es oportuno señalar que la estructura de pago del salario docente se halla establecida considerando solo la cantidad de horas de clase que se dictan (turno de 4 horas). Esto habilita a que los docentes puedan contar con más de un turno y trabajen en más de un establecimiento, generando en muchos casos sobrecarga laboral y limitaciones para garantizar condiciones de calidad y cumplimiento de los horarios de clase.

En términos del **Presupuesto General de la Nación (PGN)**, la República del Paraguay invierte, al 2023, en el Sistema Educativo Nacional alrededor del 9,8% del PGN, lo que equivale a un presupuesto anual de 1.400 millones de dólares, de los cuales el 90% se destina al financiamiento de sueldos y prestaciones al personal del MEC. Solo un 0,25% se destina a la formación y capacitación de docentes, directores y personal técnico-administrativo, lo que equivale a una inversión anual por docente de Gs. 370.000.-

En lo que respecta a **la evaluación de desempeño docente**, existen esfuerzos para dar prioridad a las evaluaciones formativas que sirvan de insumo para el mejoramiento de la práctica docente. No obstante, no se alcanzaron avances sustantivos para la incorporación de mecanismos de evaluación de desempeño en las instituciones educativas, puesto que no se ha logrado concertar con las organizaciones gremiales el sentido y la finalidad de estas.

<sup>8</sup> Ministerio de Educación y Ciencias, *Análisis del Sistema Educativo Paraguayo*, 2021.

<sup>9</sup> Ídem.

Referente a la **jubilación docente**<sup>10</sup>, los profesores del sector oficial pueden acceder a la jubilación ordinaria a partir de 28 años de servicio con una tasa de sustitución del 87% y, si fueran 25 años, la tasa de sustitución sería del 83%. A las docentes mujeres se les computa, a partir de 25 años de antigüedad, un año más de servicio por cada hijo nacido durante el ejercicio de la docencia, hasta un máximo de 3 hijos vivos. Por ejemplo, si jóvenes de un poco más de 20 años ingresan a la profesión docente, su jubilación ordinaria se produciría antes que estos cumplan los 50 años, es decir, estando aún en una etapa de alta productividad. Si bien la docencia es una profesión de alto nivel de exigencia social y desgaste psicológico, es necesario considerar que los docentes de más edad pueden aportar su valiosa experiencia y conocimientos.

Los trabajadores de la educación, mayoritariamente, están agremiados en sindicatos de una prolongada trayectoria. Desde las instancias gremiales, los docentes participan e influyen en las políticas educativas del Estado paraguayo. Las principales demandas que han manifestado públicamente se relacionan con la búsqueda del aumento de la inversión estatal en una educación integral y de calidad. Igualmente, los gremios llevan adelante periódicas negociaciones para que se dé un ajuste del salario básico profesional docente, la regularización de la deuda acumulada por el “Escalafón Docente” (categorización de los rubros) y la mejora de las condiciones laborales, entre otros aspectos.

---

<sup>10</sup> Artículo 13 de la LeyN° 2345/2003 de la Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público.

## RECOMENDACIONES

La intención de este documento es reseñar la situación actual de la carrera docente y las condiciones laborales, salariales y profesionales que tiene el conjunto de educadores del Paraguay. El objetivo es ayudar a establecer una serie de prioridades necesarias de atender para mejorar la calidad del sistema educativo. Las ocho recomendaciones que aquí se ofrecen no pretenden ser exhaustivas ni absolutas, sino que buscan contribuir a iniciar un debate sobre la política docente, reposicionar los desafíos educativos en la agenda pública, promover conversaciones y movilizar liderazgos para la construcción de un mejor futuro de la educación en el Paraguay.

1

### **Establecer estándares mínimos de habilidades y asignar cargos conforme al nivel de competencias.**

Actualmente, la formación docente se desarrolla en una multiplicidad de establecimientos: institutos privados, institutos oficiales, institutos superiores y cursos de “habilitación pedagógica” (para aquellos universitarios que buscan ingresar a la docencia). A fin de regular esta heterogeneidad y que todos los egresados cuenten con las aptitudes, capacidades y herramientas necesarias, es recomendable que la matrícula de educadores esté supeditada a la demostración de criterios de calidad.

Es fundamental reemplazar el actual sistema de ingreso mediante pruebas de conocimientos por una prueba de conocimientos disciplinares y competencias pedagógicas que mida niveles de habilidades en relación con estándares determinados. A través de la realización de exámenes nacionales de competencias pedagógicas, se debería establecer la aprobación como condición para obtener la matrícula habilitante, y el puntaje obtenido (nivel de competencia) tendría que ser el principal determinante para concursar por los cargos docentes ofertados.

2

### **Fortalecer las instituciones de formación de docentes, donde se desarrollen formación inicial y formación en servicio.**

Para garantizar que los nuevos educadores desarrollen competencias que los habiliten a impartir educación con los más altos estándares y en los contextos más diversos, es imprescindible el fortalecimiento y la especialización de todas las instituciones formadoras de educadores.

El mecanismo de ingreso a las instituciones formadoras de docentes necesita priorizar la admisión de estudiantes que hayan demostrado competencias de comprensión lectora y de pensamiento lógico-matemático. Para ello, es conveniente que los aspirantes que quieran ingre-

sar a la formación inicial de docentes realicen un curso de ingreso y dos evaluaciones: una diagnóstica y otra de selección. Un punto neurálgico de todo plan de capacitación es la formación de los formadores de los docentes en servicio. Estos requieren una formación del grado más alto del nivel educativo, es decir, estar doctorados o tener título de maestría en didácticas específicas. Elevar la profesionalidad docente tiene como condición *sine qua non* que los formadores de formadores estén altamente calificados.

### **Atraer a los buenos egresados de la educación media hacia la carrera docente.**

Si lo que se busca es que la formación inicial docente sea más exigente, con más horas de enseñanza y contenidos más complejos, es necesario generar estímulos para que esta carrera atraiga a los egresados más sobresalientes de la educación media y aquellos con vocación de emprender estudios superiores.

Para ello, es pertinente imprimir mejoras en las condiciones laborales (por ejemplo, concentración del trabajo en un solo establecimiento, regulación del tiempo efectivo de trabajo, facilidades para acceder a vivienda y créditos blandos, etc.). Asimismo, es clave jerarquizar la profesión del educador, ya sea mediante campañas comunicacionales u otras acciones que destaquen el valor intrínseco de la docencia, su función transformadora de trayectorias de vida y su rol social irremplazable.

### **Ampliar la oferta de cursos de formación continua y establecer incentivos para que exista una participación activa de los docentes.**

El incremento de exigencias y estándares en la formación inicial de los docentes deberá tener un correlato en el aumento de cursos de formación continua, incluyendo capacitaciones, especializaciones y actualizaciones. Sería estratégico incluir la modalidad a distancia (virtual) teniendo en cuenta que facilitaría el acceso de educadores de todo el país, tanto de quienes están lejos de los centros urbanos como de quienes tienen escaso tiempo disponible por fuera de sus obligaciones.

Para ello, el Estado deberá asegurar más recursos financieros destinados a la formación en servicio, tanto para la programación y puesta en práctica de los cursos, como para proveer a los docentes de la tecnología necesaria para realizar estas formaciones. En este sentido, cabe recordar que una de las causas de la alta deserción que existe

3

4

en este tipo de formaciones es la falta de disponibilidad de dispositivos electrónicos con acceso a internet por parte de los profesores. La posibilidad de entregar una *tablet* con conectividad a cada educador podrá ser útil para su formación profesional continua y para desarrollar nuevas propuestas didácticas en el aula con los alumnos, en respuesta a las demandas de innovación de la escuela paraguaya actual.

Se deberán arbitrar los recursos para asegurar la efectiva participación de quienes se inscriban y el máximo aprovechamiento. Las certificaciones deberían ser condición, entre otros factores, de promoción horizontal (mejores condiciones laborales, profesionales y/o salariales) y vertical (posibilidad de ascender en los diferentes cargos dentro del sistema educativo).

### **Desarrollar competencias profesionales para la innovación: uso de tecnología en la escuela.**

La expansión de las tecnologías en la vida cotidiana de la sociedad paraguaya durante el segundo decenio del siglo XXI ha puesto a las escuelas y universidades ante nuevos desafíos, que se aceleraron como consecuencia de las medidas tomadas a raíz de la pandemia de Covid-19, como fueron las clases a distancia y el uso de plataformas educativas. El contexto de cuarentena impuso el uso de dispositivos y *software* a prácticamente todo el sistema educativo, pero no todos (estudiantes y docentes) disponían de las competencias, conectividad y/o recursos tecnológicos necesarios para aprovecharlos.

Es menester que se planifique correctamente la capacitación docente sobre el uso de las tecnologías en la escuela, no solo para enseñar los contenidos actuales, sino también para que estas herramientas den lugar a innovaciones.

Además, la formación del docente necesita abarcar todas aquellas disciplinas científicas que se vinculan con la educación integral del ser humano. La capacitación tiene que ser más amplia, para que el educador pueda, desde la ciencia y la cultura, responder a las demandas emergentes en el sistema educativo paraguayo.

Adicionalmente, es deseable continuar y fortalecer el repositorio virtual de recursos pedagógicos por ciclos, niveles y asignaturas, de acuerdo con las necesidades de aprendizaje de los alumnos, para que los docentes puedan descargar estos materiales y utilizarlos en las clases.

## 5

## 6

### **Instalar mecanismos de evaluación de desempeño ampliamente acordados entre los actores educativos (docente evaluado y docente evaluador) y un sistema de acompañamiento entre pares.**

La otra cara del esfuerzo que supone formar y capacitar a más y mejores docentes, es el despliegue de un sistema de evaluación que valore los esfuerzos de los educadores por mejorar su desempeño y trabajo en aula, y que señale los aspectos que requieren más trabajo y atención.

De manera complementaria, y partiendo del principio de que el docente también aprende continuamente, es necesario promover un sistema de acompañamiento entre pares, que permita no solo hacer un seguimiento de la actividad los educadores, sino también fomentar la corresponsabilidad de todo el equipo docente de lo que ocurre en el aula, en lugar de que cada maestro trabaje de manera individual. Entre las técnicas que favorecen el acompañamiento de pares se encuentran los seminarios de capacitación, los círculos de estudio, el estudio de clase, las aulas abiertas, los talleres, los ateneos didácticos, los círculos de aprendizaje y la enseñanza entre pares.

Asimismo, la creación de agencias evaluadoras independientes del quehacer docente (que doten de mayor objetividad a los diagnósticos) sería un complemento a las evaluaciones realizadas por los pares, por el director de la institución educativa y/o por otros agentes evaluadores. Estas agencias evaluadoras tendrían la función de minimizar subjetividades en el momento de la apreciación del desempeño docente.

## 7

### **Potenciar los incentivos vigentes para retener a los docentes dentro del sistema educativo.**

Las conquistas gremiales son factores que ayudan a valorar la profesión de educador, a hacerla atractiva como salida laboral, al mismo tiempo que motivan el progreso profesional y el deseo de permanecer laboralmente dentro del Sistema Educativo Nacional.

Además de las estrategias de promoción ya mencionadas, deberían sumarse otras, como por ejemplo: a) un fondo anual de becas de postgrado para docentes que se destaquen en su labor profesional; b) instituir un año sabático de investigación financiado por el MEC por departamentos, para docentes que demuestren capacidad e interés en contribuir al desarrollo de la pedagogía paraguaya y a la innovación educativa; c) promulgar una Ley de Protección de la Salud Docente, considerando el número creciente de educadores que desarrollan enfermedades crónicas a causa de las condiciones laborales actuales; d)

mejorar el sistema de seguridad social jubilatoria de los docentes del sector público, y e) plantear la implementación nacional de la “Jornada Única Docente”, que permita a los educadores tener un sueldo digno y, al mismo tiempo, concentrar su labor profesional en una sola comunidad educativa concreta.

### **Garantizar espacios de diálogo, participación y empoderamiento docente en la mejora, actualización, detección de necesidades y desafíos emergentes de la educación nacional.**

Los docentes son los protagonistas del proceso de enseñanza y su efectiva práctica profesional puede enriquecer los procesos de formación continua y mostrar las necesidades de capacitaciones específicas, optimizando las propuestas formativas. Por lo tanto, es importante establecer mesas permanentes de trabajo multisectoriales a nivel departamental y nacional para contribuir a la mejora continua de la calidad de la formación docente y de la oferta pedagógica del Sistema Educativo Nacional.

En este mismo sentido, la realización anual del “Congreso de los Educadores Paraguayos”, puede ser un espacio donde los docentes se puedan encontrar para debatir sobre el estado actual de la educación paraguaya, sus necesidades, desafíos, problemáticas emergentes y aportar propuestas de mejora continua de la educación.

Es deseable que los gremios docentes, el MEC, las universidades y la sociedad civil colaboren en el diseño de la política nacional de capacitación continua del magisterio paraguayo, teniendo siempre en cuenta a las necesidades curriculares, las exigencias de mejora de los aprendizajes de los alumnos evaluados por el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) en cada municipio y departamento, así como los nuevos paradigmas de la educación.

8



MEMO  
**5**

# CURRÍCULO

## RESUMEN DE RECOMENDACIONES

La sociedad civil, la comunidad educativa, el Estado y los especialistas en educación, mirando los cambios en la realidad paraguaya y en el mundo, así como las necesidades de la convivencia democrática, tienen la tarea de darle al Paraguay un nuevo currículo, que desde el sistema educativo nacional garantice condiciones de equidad y dignidad para todos los ciudadanos. Las nueve acciones que aquí se proponen no son exhaustivas ni absolutas, si no que buscan ser insumos para un debate sobre la política en torno a la mejora de la implementación curricular, con el objetivo de reposicionar los desafíos educativos en la agenda pública, promover conversaciones y movilizar liderazgos para la construcción de un mejor futuro de la educación en el Paraguay.

- 1** | Priorizar los procesos pedagógicos para el desarrollo de las habilidades elementales.
- 2** | Enfatizar esfuerzos en el desarrollo curricular de áreas claves para el desarrollo del país.
- 3** | Asegurar la inclusión y desarrollo de habilidades digitales.
- 4** | Fortalecer la educación intercultural indígena.
- 5** | Garantizar la disponibilidad de recursos didácticos y tecnológicos adecuados para los docentes en la implementación efectiva del currículo.
- 6** | Impulsar la inclusión y el desarrollo curricular para la formación integral de los estudiantes.
- 7** | Desarrollar programas de acompañamiento docente para la implementación efectiva del currículo.
- 8** | Integrar la enseñanza de tres lenguas en el currículo desde los inicios de la escolarización.
- 9** | Evaluar y monitorear de manera permanente la gestión curricular.

## MEMO 5: EL MEJORAMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN CURRICULAR

---

El currículo educativo enuncia lo que los estudiantes deben saber y ser capaces de hacer al final de sus ciclos o niveles de formación. Es el mecanismo más importante que tiene el sistema educativo para expresar, mediante formulaciones de contenidos o competencias, todo aquello a lo que la sociedad aspira en términos de desarrollo de su capital más importante: la ciudadanía.

El currículo es un instrumento de gravitación educativa y política, pues define las habilidades y los saberes considerados valiosos para la población. La selección y exclusión de contenidos relevantes deberían ser producto de grandes consensos sobre aquello que debe ser transmitido a las generaciones actuales y futuras. En suma, el currículo es de importancia estratégica, atendiendo que es uno de los factores que determinará si el Paraguay será capaz o no de evolucionar y ofrecer mayores oportunidades y prosperidad a su población.

## SITUACIÓN

---

Los lineamientos curriculares vigentes en Paraguay tienen su origen en el año 1993, momento en que se planificó la denominada “Reforma Educativa”, implementada en el 1° grado de la Educación Escolar Básica (EEB) desde 1994.<sup>1</sup> La reforma curricular del nivel de Educación Media (EM), denominada “Reforma Joven”, se planificó en el año 1999, mientras que el currículo de la Educación Inicial (EI) se reformó en 2005.

Las distintas reformas en el periodo democrático tuvieron un enfoque de currículo semiabierto, a diferencia de lo que ocurría con los sistemas curriculares anteriores. El nuevo currículo planteó una amplia libertad a los docentes para tomar decisiones sobre el desarrollo de sus clases, especialmente en la definición de los objetivos, el diseño de las actividades de enseñanza, la selección de los procesos metodológicos más adecuados para sus estudiantes, así como la elección de los procedimientos y tiempos para la evaluación de los aprendizajes.

Tras 30 años de la implementación de la reforma de 1993, es importante analizar la conveniencia de la propuesta curricular actual, en sus procesos y resultados, y plantearnos la necesidad de concertar, como sociedad en general, un nuevo delineamiento curricular para los tiempos actuales y para la sociedad que el pueblo paraguayo sueña concretar en los próximos años.

---

<sup>1</sup> Ministerio de Educación y Culto, *Diseño curricular de la Educación Escolar Básica*, 1993.

## RECOMENDACIONES

Juntos por la Educación apuesta a poner en debate la necesidad de que Paraguay cuente con un currículo moderno, vanguardista y pertinente, y que la implementación curricular sea un compromiso no solamente de los docentes, sino de la sociedad en general como contralores de su buena ejecución.

En tal sentido, es fundamental revisar y evaluar el currículo urgente, a fin de determinar su relevancia y adecuación a las necesidades actuales del país y de los estudiantes. Esto último debe realizarse con la participación activa de docentes, padres, educandos y el concurso de expertos de diferentes áreas del conocimiento.

Las siguientes nueve recomendaciones no pretenden ser exhaustivas ni absolutas, sino que buscan servir de insumos para un debate sobre la política en torno a la mejora de la implementación curricular, a reposicionar los desafíos educativos en la agenda pública, a promover conversaciones y a movilizar liderazgos para la construcción de un mejor futuro de la educación en el Paraguay.

1

### **Priorizar los procesos pedagógicos para el desarrollo de las habilidades elementales.**

Las habilidades elementales son un conjunto de habilidades necesarias para el éxito en la vida y en el mundo laboral. Son la base para el aprendizaje y la adquisición de competencias más complejas, que se aplican a todas las áreas de la vida, necesarias para la participación activa en la sociedad, resolución de problemas, toma de decisiones y comunicación efectiva con los demás.

Es fundamental priorizar los procesos pedagógicos para el desarrollo de habilidades y competencias elementales en lectoescritura, matemáticas, ciencias, educación cívica y ética. Sin esas bases, los esfuerzos realizados no serán eficaces, ni eficientes, ni efectivos.

2

### **Enfatizar esfuerzos en el desarrollo curricular de áreas claves para el desarrollo del país.**

Enfocar los esfuerzos en el desarrollo curricular de áreas claves puede contribuir a una educación de calidad en línea con las demandas del mundo actual, fomentar el aprendizaje y la innovación y ayudar a los estudiantes a desarrollar habilidades y conocimientos útiles en su vida personal y profesional.

Además, el desarrollo curricular puede ayudar a reducir la brecha de desigualdad entre las regiones del país, mejorar la calidad de la educación y el acceso a oportunidades en todos los departamentos.

3

### **Asegurar la inclusión y desarrollo de habilidades digitales.**

Es fundamental incorporar el desarrollo de habilidades digitales en el currículo de todas las materias, no solo en las de informática. Estas pueden ser desarrolladas en áreas como lenguas, matemáticas, ciencias sociales y naturales. Para el efecto, el Paraguay debe fomentar el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) en su propuesta educativa, así como el desarrollo de nuevas competencias en torno a la emergencia de la Inteligencia Artificial (IA). Esto implica mayor disponibilidad de dispositivos tecnológicos, con la conectividad adecuada, y más docentes formados en la enseñanza de la generación y uso crítico de la IA.

4

### **Fortalecer la educación intercultural indígena.**

El antropólogo Bartomeu Meliá describió al Paraguay como “Una nación, dos culturas” haciendo referencia a la pluralidad lingüística, socio-productiva y regional de un país con un importante acervo cultural.

La comprensión y valoración de las bases culturales de cada pueblo se deben gestionar atendiendo sus particularidades, mediante la formación y constitución de equipos de docentes indígenas para la adecuación curricular, desarrollo de materiales en lenguas indígenas y dotación de recursos adecuados para el aprendizaje. Estas acciones son indispensables para la preservación y promoción de la diversidad cultural, la garantía del derecho a una educación culturalmente apropiada para los pueblos indígenas, la promoción de la equidad y la inclusión y desarrollo de habilidades para la vida.

5

### **Garantizar la disponibilidad de recursos didácticos y tecnológicos adecuados para los docentes en la implementación efectiva del currículo.**

La disponibilidad de materiales y recursos educativos es imprescindible para la implementación efectiva del currículo educativo. Estos facilitan un aprendizaje más interesante, motivador y, en consecuencia, más efectivo. Al efecto, es primordial, garantizar la disponibilidad de libros, materiales de lectura, laboratorios, equipos tecnológicos, aplicaciones y conectividad, recursos y materiales para estudiantes con necesidades especiales, además de personal de apoyo.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Ref.: Memo 6 Infraestructura, equipamiento y TIC.

# 6

## **Impulsar la inclusión y el desarrollo curricular para la formación integral de los estudiantes.**

Es tarea del Estado garantizar un currículo actualizado que tome en cuenta las demandas emergentes de una sociedad en constante cambio. Al efecto, los contenidos curriculares orientados al desarrollo integral de los estudiantes deben abordar las diferentes áreas de la vida y los aprendizajes de desarrollo personal y emocional, salud física y mental, educación sexual, ciudadanía y valores, cultura y diversidad, medio ambiente y sostenibilidad.

Estas necesidades deben ser conjugadas de acuerdo con los valores nacionales y la cultura del país y requieren el involucramiento de la comunidad educativa, la disponibilidad de información precisa y basada en evidencia, para garantizar la implementación de estrategias integrales, sostenibles, con un enfoque inclusivo y no discriminador.

# 7

## **Desarrollar programas de acompañamiento docente para la implementación efectiva del currículo.**

Los docentes tienen un papel clave en los procesos de implementación curricular. Su participación activa y liderazgo son fundamentales para garantizar que el currículo sea relevante, significativo y efectivo con los estudiantes. Al efecto, es necesario garantizar los procesos de formación continua de docentes, de modo a promover la flexibilidad para la adaptación curricular al contexto local. Asimismo, es clave para la implementación efectiva del currículo la existencia de procesos de retroalimentación y la garantía de acceso a materiales y recursos didácticos y tecnológicos adecuados.<sup>3</sup>

# 8

## **Integrar la enseñanza de tres lenguas en el currículo desde los inicios de la escolarización.**

Conforme los datos de las evaluaciones SERCE y TERCE (Segundo y Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo), el modelo pedagógico de enseñanza curricular bilingüe sigue teniendo dificultades, ya que existe una fuerte tendencia hacia la priorización de la enseñanza del sistema de la lengua (generalmente ortografía y gramática) antes que la enseñanza para el uso funcional y efectivo de las lenguas en situaciones comunicativas. Además, si bien es fundamental garantizar los procesos de desarrollo de competencias comunicativas en las dos lenguas oficiales, es importante plantear la inclusión de una tercera lengua desde los inicios de la escolarización.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Ref.: Memo 4 Carrera Docente.

<sup>4</sup> Juntos por la Educación, *Desarrollo Curricular en Paraguay en la Tercera Década del Siglo XXI. Escenarios y perspectivas*, 2023.

# 9

## **Evaluar y monitorear de manera permanente la gestión curricular.**

Es primordial que los resultados de la aplicación del nuevo currículo tengan un seguimiento continuo, para poder determinar su efectividad y realizar ajustes necesarios en tiempo y forma. Esto implica el desarrollo de mecanismos de evaluación formativa y monitoreo adecuados y la participación de expertos y actores relevantes en el proceso. Desde el paradigma de la gestión basada en evidencias, es fundamental el desarrollo de planes de mejora de manera prospectiva entre docentes y estudiantes, con base en datos de los procesos de evaluación y monitoreo.



# 6 INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y TIC

## RESUMEN DE RECOMENDACIONES

Las claves refieren a aspectos que consideramos fundamentales para el mejoramiento de las condiciones de infraestructura, equipamiento y tecnología educativa. Los mismos, no pretenden ser exhaustivos, ni absolutos, sino contribuir a reposicionar los desafíos educativos en la agenda pública, promover conversaciones y movilizar liderazgos para la construcción de un mejor derrotero de las nuevas gestiones de gobierno y un futuro con educación más promisorio para el Paraguay.

- 1 | **Incrementar la inversión en infraestructura, equipamiento y TIC.**
- 2 | **Desarrollar un plan nacional de infraestructura y equipamiento educativo (PNIEE).**
- 3 | **Implementar un estrategia de gestión en red a nivel departamental.**
- 4 | **Actualizar el mapa educativo nacional.**
- 5 | **Fortalecer y ampliar las capacidades y condiciones de las instancias técnicas y administrativas para una gestión oportuna, eficiente y eficaz.**
- 6 | **Consolidar el modelo de gestión de riesgos en la política educativa.**
- 7 | **Optimizar y agilizar los procedimientos del ciclo de infraestructura, a través de la simplificación y automatización de procesos administrativos y técnicos.**

## MEMO 6: LA GARANTÍA DE LAS CONDICIONES Y DISPONIBILIDAD DE INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y TECNOLOGÍA EN LA EDUCACIÓN.

---

La educación de calidad exige una serie de condiciones básicas que deben conjugarse en la institución educativa, como ser una infraestructura adecuada, segura e inclusiva, mobiliarios y equipamientos acordes y suficientes, recursos educativos (tecnología, textos y materiales didácticos) disponibles, docentes capacitados, entre otros. Estas condiciones deben facilitar un ambiente pedagógico motivador, un clima escolar positivo y un contexto socioemocional, neurocognitivo y estético que favorezcan el desarrollo integral de todos aquellos que comparten sus experiencias de aprendizaje en el aula.

Las tendencias de infraestructura educativa a nivel mundial contradicen el modelo de la escuela pública tradicional paraguaya, heredera de un proyecto arquitectónico cuyo diseño favorece un uso poco flexible, propio del momento de la masificación de la oferta educativa a comienzos del siglo pasado.

La sociedad actual exige replantear el modelo de escuela hacia uno que genere espacios para el trabajo colaborativo y horizontal en conexión con su entorno, propicios para el aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación y la construcción de disciplinas abiertas.<sup>1</sup> Estas demandas se han acelerado con la pandemia de Covid-19, momento en que las políticas de aislamiento impusieron intempestivamente la educación a distancia a estudiantes y alumnos poco preparados para ello.

La buena infraestructura se asocia con diseños arquitectónicos inclusivos de calidad, motivantes con una iluminación adecuada, ventilación, temperatura y conectividad en las aulas, así como con otros espacios de la escuela.<sup>2</sup> A esto se le suma que, en la actualidad, con los avances de la tecnología, se debe prever que los espacios y mobiliarios formativos estén pensados para albergar tanto al cuaderno como a la computadora, al libro y a la *tablet*.

Un estudio de 2018 realizado en 15 países de Latinoamérica, incluido Paraguay, reporta los efectos en la educación de la infraestructura, la disponibilidad y pertinencia del equipamiento.<sup>3</sup> Por separado, los tres anteriores tienen efectos significativos en los logros educativos de los estudiantes. En conjunto, se complementan y logran que el desempeño de los estudiantes sea aún mejor. Por eso, no es suficiente con entregar dispositivos a los alumnos u optimizar un laboratorio de ciencias: la inversión en infraestructura debe ser integral para que la calidad de la educación se incremente.

---

<sup>1</sup> Francisco Miranda, *Entre Muros y Sombras: la Infraestructura Escolar de México Frente al Siglo XXI*. Az: Revista de Educación y Cultura, 2010.

<sup>2</sup> Jill Blackmore et al., *Research into the connection between built learning spaces and student outcomes*, Departamento de educación y desarrollo de la primera infancia, Estado de Victoria, Australia, 2011.

<sup>3</sup> Francisco Miranda, *Políticas de Infraestructura Educativa y su Efecto en el Aprendizaje de los Estudiantes: Un Análisis Comparado en Países de América Latina*. Revista Latinoamericana de Educación Comparada, 2018.

## SITUACIÓN

**Las escuelas públicas de Paraguay son significativamente más pobres que las escuelas públicas en el promedio regional.** La mayoría de las escuelas no tiene la infraestructura mínima requerida por ley para operar adecuadamente. Alcanzar los estándares mínimos requeridos por las normativas vigentes es financieramente inviable, dadas las asignaciones presupuestarias actuales del sistema.<sup>4</sup> Asimismo, existe evidencia de que las inversiones más grandes en infraestructura escolar se asignan a escuelas en áreas urbanas, que tienen los niveles de pobreza más bajos. Añadiendo a esta problemática, es importante mencionar que los datos sobre la infraestructura escolar no se recopilan en forma periódica, por lo que no es posible monitorear la asignación de estas inversiones.<sup>5</sup>

En Paraguay, el 45% de los locales escolares de gestión oficial requieren intervenciones edilicias y casi ninguna cuenta con la infraestructura adecuada para atender a la población escolar con discapacidad. En cuanto refiere a los requerimientos de aulas y mobiliarios, entre los años 2013 y 2021 las necesidades de construcción y adecuación se incrementaron en 26% y 104%, respectivamente, pasando de requerimientos de 14.494 aulas en el año 2013 a 18.722 aulas en el año 2021.<sup>6</sup>

En cuanto a la **disponibilidad de tecnología**, solo el 20% de la población en edad escolar cuenta con una computadora en el hogar y, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares, el 87% de la población de 5 a 17 años no posee conexión a internet en su hogar. De estos, 8 de cada 10 son estudiantes de escuelas públicas y 4 de cada 10 alumnos de escuelas privadas.<sup>7</sup>

Actualmente el 66% de la población de 5 a 17 años de edad que utiliza internet para fines educativos no tiene computadora.<sup>8</sup> Con respecto a las instituciones educativas, solo 1,8 de cada 10 instituciones de gestión oficial cuentan con conectividad y equipo informático acorde a los modelos pedagógicos, de capacitación docente y desarrollo de plataformas de aprendizaje virtual que actualmente propone el MEC. Lo cierto es que, si ya desde la década de los 1990 el avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) supuso la incorporación de la informática en los programas educativos, el mundo actual impone la necesidad de contar con espacios adecuados para una educación de calidad, aquella que, entre otros objetivos, prepara a los estudiantes para los desafíos de una sociedad cada vez más interconectada. Es decir, no basta con que solamente se los instruya en el uso de los dispositivos y *softwares*.

Estos requerimientos son relevados a través de la metodología de «microplanificación de la oferta educativa» que tiene por finalidad el ordenamiento gradual de la inversión

<sup>4</sup> Decreto N° 6589/1999 y Resolución MEC 3985/1999 citado en Banco Mundial, *Paraguay. Invertir en Capital Humano: Una Revisión del Gasto Público y la Gestión en los Sectores Sociales*, 2018.

<sup>5</sup> Banco Mundial, *Paraguay. Invertir en Capital Humano: Una Revisión del Gasto Público y la Gestión en los Sectores Sociales*, 2018.

<sup>6</sup> Elaboración propia a partir de datos del 2022 obtenidos del sitio web Observatorio Educativo Ciudadano.

<sup>7</sup> Ídem.

<sup>8</sup> Ídem.

educativa en relación con el número de alumnos, docentes y de instituciones educativas del Paraguay. Con este mecanismo se busca fomentar la participación y la toma de decisiones colaborativas y responsables por parte de los actores involucrados (estudiantes, docentes, directivos y familias) en el desarrollo del proceso de microplanificación que se da en las comunidades educativas.

Aunque esta metodología está orientada a la eficiencia del gasto, a una rendición de cuentas transparente y a que las comunidades educativas se involucren plenamente, lo cierto es que, a lo largo de los últimos años, se ha hecho evidente que la gestión y la administración de los datos, la provisión de fondos, las licitaciones y las fiscalizaciones de obras, así como la entrega de mobiliario o tecnología, son en exceso burocráticas, lentas e, incluso, desalentadoras.

Desde el 2012, las intervenciones en el ámbito de infraestructura y equipamiento son llevadas a cabo por parte del MEC, juntamente con gobiernos departamentales y municipales. Desde la aprobación del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), se transfieren anualmente recursos para los requerimientos de infraestructura educativa a gobernaciones y municipios, sobre la base de criterios establecidos.<sup>9</sup>

Ello implica que, del total de los recursos destinados a infraestructura educativa por todas las fuentes de financiamiento, incluido el FONACIDE, el MEC ha gestionado al 2021, según fuentes del Observatorio Educativo Ciudadano, el 46% de tales recursos, los Municipios el 42% y las Gobernaciones el 12% respectivamente.<sup>10</sup>

Este proceso de “desconcentración” de la gestión de infraestructura, prevé en todos los casos, la aplicación de la metodología de microplanificación y la participación del equipo de infraestructura del MEC como ente rector de la educación, en las etapas de aprobación, fiscalización y control. Sin embargo, en el equipo existen limitaciones en la disponibilidad de profesionales para cumplir con las funciones de asesoramiento, relevamiento, aprobación, fiscalización y supervisión de obras en todo el territorio nacional, así como en las condiciones y capacidad logística, los cuales representan limitaciones para garantizar la gestión eficiente y eficaz de los procesos.

<sup>9</sup> Ley N° 3984/2010 “Que establece la distribución y depósito de parte de los denominados Royalties y Compensaciones en razón del territorio inundado”.

<sup>10</sup> Elaboración propia a partir de datos del 2022 obtenidos del sitio web Observatorio Educativo Ciudadano.

## RECOMENDACIONES

Las claves refieren a aspectos que consideramos fundamentales para el mejoramiento de las condiciones de infraestructura, equipamiento y tecnología educativa. Estas no pretenden ser exhaustivas, ni absolutas, sino contribuir a reposicionar los desafíos educativos en la agenda pública, promover conversaciones y movilizar liderazgos para la construcción de un mejor futuro de la educación en el Paraguay.

### **Incrementar la inversión en infraestructura, equipamiento y TIC.**

Una infraestructura educativa adecuada y bien mantenida es esencial para proporcionar un ambiente de aprendizaje seguro y adecuado para los estudiantes y el personal escolar, además de generar un impacto positivo en la comunidad en general.

Desde el año 2012 de aprobación de la Ley del FONACIDE se ha destinado al componente de infraestructura y equipamiento educativo un promedio anual de USD 58.000.000, representando en los últimos 9 años (2012-2021) un incremento 6 veces mayor al promedio anual a las inversiones de los 9 años previos (2004-2012). Estos recursos han sido distribuidos en base a criterios de la Ley N° 3984/2010 de distribución de royalties y compensaciones por territorio, y no necesariamente, en función a necesidades educativas del país.

A efectos ilustrativos, según los datos de microplanificación 2020, los requerimientos de construcción y reparación de aulas para el año ascendían a un total de USD 262.000.000, mientras que el total de recursos transferidos en el mismo año a municipios en el marco del FONACIDE, para dar respuestas a tales a requerimientos, ascendió a USD 26.588.000, es decir, al 10% de las necesidades.<sup>11</sup>

Al 2022, según los datos de microplanificación educativa, existen 12.560 aulas que se encuentran en mal estado, 820 escuelas con al menos un aula en riesgo de derrumbe, 163 establecimientos educativos sin acceso a agua potable y 73 escuelas que no cuentan con sanitarios.<sup>12</sup>

Responder a tales requerimientos implica no solo incrementar los niveles de inversión en infraestructura y equipamiento educativo, sino también en los componentes de mantenimiento, fiscalización y de equipos especializados en la gestión a nivel central y territorial.

<sup>11</sup> Elaboración propia a partir de datos del 2022 obtenidos del sitio web Observatorio Educativo Ciudadano.

<sup>12</sup> Ídem.

## 2

### **Desarrollar un plan nacional de infraestructura y equipamiento educativo (PNIEE).**

La acción prospectiva y anticipatoria permite asegurar que la infraestructura educativa esté a la altura de las necesidades y expectativas de la población y de las instituciones educativas.

Se sugiere el diseño de un Plan Nacional de Infraestructura y Equipamiento Educativo que reconozca al espacio físico como el “tercer educador”<sup>13</sup>, que cumpla con las condiciones básicas de accesibilidad, seguridad y que posibilite una amplia diversidad de prácticas para alcanzar las competencias del siglo XXI, como la colaboración y el trabajo en equipo.

Podrían ser componentes del PNIEE: a) nuevo modelo de infraestructura educativa; b) mantenimiento y fiscalización periódicos preventivos y correctivos; c) adecuar y ampliar locales educativos existentes; d) universalizar los servicios básicos de agua y saneamiento; e) proveer, mejorar y mantener el equipamiento, los mobiliarios y los recursos tecnológicos; f) impulsar el uso pedagógico de la infraestructura y equipamiento como recursos de aprendizajes.

## 3

### **Implementar un estrategia de gestión en red a nivel departamental.**

Una gestión educativa articulada en red a nivel territorial es fundamental para mayor coordinación y colaboración entre las diferentes instituciones involucradas en la educación. Esto incluye al gobierno central, gobernaciones, municipios, instituciones educativas, institutos de formación docente, universidades y organizaciones de la sociedad civil.

El Proyecto Caazapá<sup>14</sup> fue un ejemplo de gestión educativa en red, que permitió a los actores compartir recursos, conocimientos, experiencias para abordar colectivamente las desigualdades, identificar y abordar las barreras y desafíos que enfrentan los estudiantes en diferentes áreas y desarrollar soluciones más efectivas y sostenibles. Este proyecto ha sido una experiencia de cambio educativo “de abajo para arriba” de colaboración, coordinación y eficiencia entre los diferentes actores involucrados en la educación.

<sup>13</sup> Carolyn Edwards, *The Hundred Languages of Children: The Reggio Emilia Experience in Transformation*, 2011.

<sup>14</sup> Proyecto impulsado por Juntos por la Educación con el apoyo de la Unión Europea, en el Departamento de Caazapá del 2015 al 2018, con el objetivo de contribuir al mejoramiento de las condiciones de aprendizaje a través del desarrollo de una gestión multisectorial, articulada y participativa.

# 4

## **Actualizar el mapa educativo nacional.**

Se recomienda el relevamiento periódico especializado que incluya la identificación de la infraestructura, del equipamiento, su uso y condiciones en instituciones educativas a nivel nacional, que permita disponer de información actualizada para la toma de decisiones. Se considera adecuada una periodicidad de cinco años para la actualización de los datos e informaciones.

# 5

## **Fortalecer y ampliar las capacidades y condiciones de las instancias técnicas y administrativas para una gestión oportuna, eficiente y eficaz.**

Es necesario fortalecer y ampliar las capacidades y condiciones en los distintos niveles de gestión institucional para garantizar los procesos de planificación, asesoramiento, aprobación, contratación, fiscalización, monitoreo y control, relacionados a la infraestructura y equipamiento educativo. Esto implica:

- Incorporación de más profesionales y especialistas del área de infraestructura a nivel central.
- Incorporación de profesionales del área de infraestructura en direcciones departamentales para el relevamiento y monitoreo permanente.
- Especialización y formación continua en cada una de las áreas.
- Garantizar la dotación de equipamiento y logística necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

# 6

## **Consolidar el modelo de gestión de riesgos en la política educativa.**

La gestión de riesgos en infraestructura educativa implica una aproximación sistemática y preventiva a la identificación y mitigación de riesgos y amenazas, con el objetivo de garantizar que las instalaciones educativas sean seguras, funcionales, adecuadas a las necesidades escolares y sostenibles a largo plazo.

Implica el diseño y la implementación de políticas y programas que tengan en cuenta los posibles daños y deterioros que pueden afectar la infraestructura, así como la evaluación constante de su efectividad y la identificación de posibles áreas de mejora.

La actualización del Mapa Educativo Nacional, el desarrollo de un Plan de Infraestructura y Equipamiento Educativo, la asignación de recursos y el desarrollo de capacidades de las distintas instancias, son aspectos fundamentales para la implementación de un modelo de gestión de riesgos en la política de infraestructura educativa. Al efecto, es fundamental llevar a cabo un monitoreo y evaluación permanente de la efectividad de las medidas implementadas y de los cambios en los riesgos y amenazas.

# 7

## **Optimizar y agilizar los procedimientos del ciclo de infraestructura, a través de la simplificación y automatización de procesos administrativos y técnicos.**

Es fundamental avanzar en la optimización y agilización de los procedimientos, a través de la simplificación y estandarización de procesos, la reducción de requisitos innecesarios y de la cantidad de documentos requeridos en los procedimientos administrativos.

La capacitación y formación de los actores involucrados y el fortalecimiento de la coordinación y colaboración entre los diferentes actores a nivel del gobierno central, gobernaciones y municipios es fundamental para mejorar la eficiencia y eficacia.

MEMO

7

# EDUCACIÓN INICIAL

## RESUMEN DE RECOMENDACIONES

Las recomendaciones refieren a aspectos que consideramos fundamentales para ampliar la oferta de educación inicial. Las mismas no pretenden ser exhaustivas ni absolutas, sino contribuir a reposicionar los desafíos educativos en la agenda pública, promover conversaciones y movilizar liderazgos para la construcción de un mejor futuro de la educación en el Paraguay.

- 1 | **Ampliar la oferta de atención temprana de la primera infancia de 0 a 2 años.**
- 2 | **Extender la oferta de la Educación Inicial con calidad de 3 a 5 años.**
- 3 | **Ajustar el currículo del Nivel Inicial para favorecer una formación integral de calidad.**

## MEMO 7: LA AMPLIACIÓN DE LA OFERTA DE ATENCIÓN TEMPRANA Y EDUCACIÓN INICIAL DE CALIDAD

---

La Constitución Nacional de 1992 estableció que la “familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral”<sup>1</sup> y el Código de la Niñez y la Adolescencia confirma que los niños “tienen derecho a una educación que les garantice el desarrollo armónico e integral de su persona.”<sup>2</sup>

En el año 1994 la Educación Inicial (EI) se incorporó a la educación general y escolar básica y pasó a formar parte del primer nivel del Sistema Educativo Nacional. La EI es fundamental porque corresponde al período en que los niños y niñas requieren de una especial atención pedagógica e integral, de acuerdo con sus necesidades sociales, emocionales, cognitivas, biológicas y espirituales para lograr bases sólidas y consistentes para su bienestar y capacidad de aprendizaje a lo largo de toda la vida.

En los últimos 30 años, tanto a nivel local como internacional, la sociedad ha llevado adelante un proceso de visibilización de la niñez, porque se considera que ésta es una etapa fundamental en la vida del ser humano, ya que es el periodo en que se establecen los fundamentos neuroemocionales, biocorporales, socioculturales y espirituales de la persona.

Acceder a la EI aumenta las probabilidades de que los niños y niñas alcancen las capacidades que necesitan para tener un buen rendimiento escolar. Las evaluaciones demuestran que ir al preescolar disminuye significativamente las posibilidades de repitencia o abandono escolar. Aquellos que han tenido una buena experiencia de primera infancia tienen, asimismo, más oportunidades para poder prosperar en la vida adulta y aportar beneficiosamente a la sociedad.

---

<sup>1</sup> Artículo 54 de la Constitución Nacional, 1992.

<sup>2</sup> Artículo 20 de la Ley N° 1680/2001 Del Código de la Niñez y Adolescencia.

## SITUACIÓN

---

La realidad de la niñez paraguaya es amplia y compleja. Aquí solamente se tratan aquellas problemáticas que se vinculan directamente con la Educación Inicial (EI) en el marco de la primera infancia y que requieren de la intervención del Estado.

En el Paraguay existe una normativa específica para la primera infancia, lo cual representa un avance importante para el país. Un hito para la EI fue la promulgación de la Ley N° 4088/2010 que amplió la obligatoriedad y gratuidad de la educación a este nivel. Sin embargo, esto no significa que en la práctica se aplique adecuadamente dicha legislación.

La EI forma parte del primer nivel educativo, conjuntamente con el primer y segundo ciclo de la Educación Escolar Básica (EEB). Es obligatoria y gratuita, atiende a la población de 0 a 5 años de edad y se desarrolla bajo las siguientes modalidades: “no formal” para el ciclo maternal establecido para niños y niñas de 0 a 2 años; y “formal” para los ciclos de jardín de infantes (3 y 4 años) y preescolar (5 años).

A pesar de los avances en la ampliación de la oferta educativa logrados a través de políticas públicas como el servicio de maestras mochileras, la instalación de los Servicios de Atención Temprana (SAT) y el Programa de Atención Integral a la Niñez y Familias (PAINF), el alcance sigue siendo limitado. Los datos del MEC al 2022 evidencian que 217.651 niños están matriculados en la EI mientras que la población de 0 a 5 años asciende a 848.604 niños, lo que equivale a decir que solo el 25,6% tiene acceso a algún servicio de la EI.<sup>3</sup>

A su vez, en la EI el acceso por edad es muy dispar: la modalidad formal concentra el 98% de los matriculados y solo el 2% corresponde a la modalidad no formal. Por lo tanto, la cobertura en menores de 2 años es casi inexistente. Otra problemática de la EI es la calidad de la formación de los docentes: es un 38% de los educadores carece del perfil adecuado para enseñar en dicha oferta educativa.<sup>4</sup>

Existen otros datos que manifiestan la difícil situación de la niñez en Paraguay, que muestran lo imperativo que es tener una EI con un mayor alcance, financiamiento sólido y con capacidad para atender a situaciones de vulnerabilidad.<sup>5</sup>

Aproximadamente 4 de cada 10 niños, niñas y adolescentes viven en familias que están en situación de pobreza y más de 200.000 crecen en un contexto de pobreza extrema. Hay sectores que son especialmente afectados por la pobreza, como es el caso de los pueblos indígenas o de los hogares de escasos recursos donde hay niños con algún tipo de discapacidad.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Elaboración propia a partir de datos del 2022 obtenidos del Observatorio Educativo Ciudadano.

<sup>4</sup> Ídem.

<sup>5</sup> Ministerio de Educación y Ciencias, Dirección General de Planificación Educativa, Cuadro de Personal 2021. Corte 15/07/2021, 2021.

<sup>6</sup> Elaboración propia a partir de datos del 2022 obtenidos del Observatorio Educativo Ciudadano.

Otra situación alarmante refiere a la seguridad de esta población. Entre los años 2008 y 2022, el Ministerio Público (Fiscalía) recibió en promedio 11,4 denuncias de hechos punibles contra niñas, niños y adolescentes por día, totalizando 56.781 casos. Las escuelas han sido fundamentales para detectar situaciones irregulares y denunciarlas.<sup>7</sup>

Priorizar la EI es esencial para sentar las bases de un desarrollo cognitivo, social y emocional sano en los niños y niñas, y para promover una sociedad más justa, equitativa y desarrollada. Además, genera un impacto positivo en la reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, al brindar oportunidades de aprendizaje y desarrollo para los niños y niñas más vulnerables.

---

<sup>7</sup> Frente para la Niñez y Adolescencia, *Informe de Monitoreo*, 2021.

## RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo tiene una obligación constitucional, gubernamental y ética con el cuidado de la niñez. La realidad actual del país indica que un gran porcentaje de los niños y niñas en edad de asistir al Nivel Inicial (maternal, pre-jardín, jardín y preescolar) no lo está haciendo, ya sea por falta de oferta educativa, cuestiones geográficas, económicas o por falta de promoción de la importancia que reviste la educación temprana. Este hecho tiene consecuencias probadas que repercuten en el rendimiento escolar futuro.

Las siguientes recomendaciones se refieren a aspectos que consideramos fundamentales para ampliar la oferta de EI. Estas no pretenden ser exhaustivas ni absolutas, sino contribuir a reposicionar los desafíos educativos en la agenda pública, promover conversaciones y movilizar liderazgos para la construcción de un mejor futuro de la educación en el Paraguay.

1

### **Ampliar la oferta de atención temprana de la primera infancia de 0 a 2 años.**

La oferta no formal de atención temprana en la primera infancia es una forma complementaria de educación que ofrece servicios de cuidado y atención a niños y niñas en edad preescolar, con el objetivo de promover su desarrollo cognitivo, físico, emocional y social, y brindar apoyo y orientación a las familias en su rol de cuidadores y educadores.

Es fundamental avanzar en la ampliación de la oferta de programas de atención temprana no formal, como el apoyo y la orientación a las familias, la estimulación del desarrollo cognitivo, físico, social y emocional de los niños y niñas, y la prevención y atención temprana de posibles discapacidades, problemas de salud o de comportamiento.

2

### **Extender la oferta de la Educación Inicial con calidad de 3 a 5 años.**

Aumentar la oferta formal de EI implica reconocer la importancia de la educación temprana como un derecho de los niños y como una herramienta fundamental para el desarrollo humano y social de los países. También significa comprometerse a garantizar la igualdad de oportunidades, independientemente de las diferencias socioeconómicas, étnicas, de género, o cualquier otra desigualdad de origen.

La ampliación de la EI implica generar condiciones adecuadas de infraestructura, equipamiento, recursos didácticos<sup>6</sup> y docentes formados para el nivel,<sup>7</sup> lo que trae consigo requerimientos de mayor inversión.<sup>8</sup>

### 3

#### **Ajustar el currículo del Nivel Inicial para favorecer una formación integral de calidad.**

El currículo del Nivel Inicial debe ser ajustado a partir de las necesidades, intereses y características biológicas, psicológicas, socioemocionales y cognitivas de la edad. Este debe ser un trabajo que se realice en diálogo con las familias y las comunidades educativas locales, con el objetivo de favorecer una formación integral de calidad. Como en el resto de las acciones, según la normativa vigente, es preciso integrar los requerimientos propios de los pueblos indígenas y de las personas con discapacidad, de manera a que la oferta educativa de la primera infancia sea integradora.

<sup>6</sup> Ref.: Memo 6 *Infraestructura, Equipamiento y TIC.*

<sup>7</sup> Ref.: Memo 4 *Carrera Docente.*

<sup>8</sup> Ref.: Memo 9 *Financiamiento.*

MEMO

# 8 EDUCACIÓN Y TRABAJO

## RESUMEN DE RECOMENDACIONES

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

- 1 | **Impulsar una Ley de Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP).**
- 2 | **Actualizar programas de estudio para formar trabajadores con capacidad técnica y competencias blandas.**
- 3 | **Formar a los docentes de manera continua con altos estándares para asegurar la transmisión de saberes técnicos actualizados y así incrementar la empleabilidad de los egresados.**
- 4 | **Aumentar la inversión y mejorar la calidad del gasto.**
- 5 | **Ampliar la oferta de becas en el área de la EFTP.**
- 6 | **Crear espacios de consulta y participación de actores y sectores involucrados en la EFTP para el diálogo social.**

## MEMO 8: AMPLIACIÓN DEL ALCANCE E INCREMENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN TÉCNICA Y PROFESIONAL

---

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

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

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

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

---

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

## SITUACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## RECOMENDACIONES

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

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

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

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

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

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

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

1

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

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

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

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

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

### 3

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

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

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

### 4

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

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

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

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

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

# 5

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

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

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

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

# 6

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

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

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

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

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



# FINANCIAMIENTO

## RESUMEN DE RECOMENDACIONES

Las recomendaciones refieren a aspectos que consideramos fundamentales para avanzar en el mejoramiento del financiamiento educativo. Éstas no pretenden ser exhaustivas ni absolutas, sino contribuir a repositionar los desafíos educativos en la agenda pública, promover conversaciones y movilizar liderazgos para la construcción de un mejor futuro de la educación en el Paraguay.

- 1 | **Promulgar una Ley de Financiamiento para la equidad, la innovación y la calidad de la educación.**
- 2 | **Incrementar la proporción del presupuesto destinado a la educación obligatoria en el PGN, preferentemente con Recursos del Tesoro (FF10).**
- 3 | **Reconfigurar la composición del presupuesto educativo, armonizando la distribución de los recursos por componentes del gasto.**
- 4 | **Monitorear la calidad del gasto educativo.**
- 5 | **Consolidar el blindaje de fondos especiales para la equidad, la innovación y calidad de la educación.**

## MEMO 9: LA GARANTÍA DEL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

---

La Constitución Nacional (CN) de 1992 consagra la educación como derecho fundamental y delega en el Estado la responsabilidad de organizar el Sistema Educativo Nacional y su gratuidad para garantizar la obligatoriedad.

El rango constitucional de la gratuidad de la educación es la base para la obligatoriedad y el medio para acortar las brechas de diferenciación social entre los actores del proceso educativo. Es decir, la gratuidad es la condición necesaria para implementar la obligatoriedad de acceso y asegurar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.

Cuanto más costos educativos pueda cubrir el Estado por medio de la inversión pública, menor será la dependencia de los estudiantes a las capacidades económicas de sus familias para el goce de este derecho fundamental. Esto confiere una gran importancia al esfuerzo económico del Estado para lograr resultados positivos en materia de educación. En la medida en que las naciones priorizan la inversión educativa dentro del gasto nacional, se amplían las oportunidades, se mejoran los procesos de aprendizaje y se reducen las desigualdades sociales y económicas.

## SITUACIÓN

La Constitución Nacional (CN) establece un indicador de asignación del mínimo presupuestario de recursos a ser destinados a la educación a través del presupuesto público. El artículo 85 de la CN establece que al menos el 20% de la porción del presupuesto público destinado a la Administración Central del país sea otorgado a la educación.<sup>1</sup>

Desde el 2007, el promedio de inversión presupuestario ha sido del 21,3%, con retrocesos y discontinuidades que ocasionaron incumplimientos del mínimo establecido en las asignaciones de los años 2013, 2015 y 2021. Esta situación expone, contradictoriamente a lo que determina la CN, que el mínimo de asignación establecido tuvo una función de “tope” antes que “de base” en la dinámica de transferencia de recursos para la educación.

Tomando en consideración el gasto en educación en proporción al total del Presupuesto General de la Nación, nuestro país invierte en promedio el 10% desde el 2007. Esto contrasta con los esfuerzos de inversión en educación de otros países ya que el promedio mundial ha sido al 2019 de 14,1% y de 15,9% en América Latina y el Caribe. Es decir, Paraguay se encuentra por debajo de Argentina (12,5% de inversión en 2019), Bolivia (14,2% en 2020), Brasil (16,1% en 2018), Chile (21,4% en 2018), entre otros.

En términos del Producto Interno Bruto (PIB), la inversión educativa de nuestro país equivale al 3,5% del PIB, lo cual representa 0,5 puntos porcentuales por debajo del promedio de América Latina y el Caribe.<sup>2</sup> Esto se traduce en que solo en el nivel primario, en Paraguay la inversión por estudiante es 1,7 veces menos que en Argentina y Uruguay, y 2,4 veces menos que en Chile.

Los principales componentes del gasto educativo en el presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) son: salarios de educadores y personal administrativo, kits escolares, alimentación escolar, infraestructura educativa, equipamiento, becas, formación y capacitación del personal docente, transferencias para el funcionamiento de instituciones educativas y gestión institucional del ministerio.

**La inversión anual por alumno se destina mayoritariamente a gastos corrientes de compensaciones al personal**, oscilando entre el 85% y el 95% del presupuesto total del MEC, mientras que el resto es destinado al financiamiento de programas de mejoramiento de los aprendizajes y calidad educativa. Esto último incluye áreas como formación docente, dotación de textos a estudiantes del nivel medio, mejoramiento de la infraestructura escolar, equipamiento y mantenimiento de las aulas, incorporación de las TIC en el sistema educativo, implementación de sistemas de evaluación

<sup>1</sup> Artículo 85 del Mínimo Presupuestario de la Constitución Nacional, 1992.

<sup>2</sup> Banco Mundial, *Informes Técnicos para Contribuir al Debate sobre Educación en Paraguay*, 2019.

<sup>3</sup> Elaboración propia a partir de datos del 2022 obtenidos del sitio web del Observatorio Educativo Ciudadano.

de la calidad de la educación y la expansión de la oferta de la primera infancia, entre otros aspectos.

Como consecuencia de la **baja inversión en educación en componentes de mejoramiento de los aprendizajes y calidad educativa**, las escuelas públicas tienen poca disponibilidad de insumos educativos y son significativamente más pobres que las escuelas públicas en el promedio regional. La mayoría de las escuelas no tiene la infraestructura mínima requerida por ley para operar adecuadamente.

Parte importante de las intervenciones vinculadas a políticas de mejoramiento de las condiciones para el aprendizaje y calidad educativa son financiadas por los aportes del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), creado por la Ley N.º 4758/2012. Así, desde el año 2012, se invierten en el desarrollo del país los ingresos por exportación de energía eléctrica paraguaya, producida por la hidroeléctrica binacional Itaipú. La ley creó, asimismo, el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), que representa el 30% del FONACIDE y por el cual se financian proyectos de mejora de la oferta educativa. Además, se encuentra el fondo destinado a las gobernaciones y municipios, que representa el 25% del total anual, del cual el 80% se destina al financiamiento de infraestructura educativa, almuerzo escolar y otras inversiones.

Si bien los recursos del FEEI representan en promedio el 7% del total anual de inversión educativa, hoy en día son la principal fuente de financiamiento para la inversión en componentes para el mejoramiento de las condiciones de aprendizaje y calidad de la educación. Es decir que el funcionamiento institucional se financia con los recursos del Tesoro Nacional (“Fuente 10”), mientras que todo aquello que tiene que ver con las condiciones y la calidad de la educación está financiado con recursos provenientes de préstamos, donaciones o royalties (“Fuente 20”).

Esta inversión, además de ser insuficiente, no tiene sostenibilidad y es de alcance limitado. Además, cabe señalar que si bien la Ley N.º 4758/2012 prevé que el FEEI sea un fondo complementario y adicional al presupuesto del MEC, en la práctica lo que se dio fue un proceso de sustitución, retirando del presupuesto del MEC los recursos destinados a la promoción de la calidad educativa.

En términos materiales, los niveles de inversión en educación se traducen en escuelas de la República donde los docentes, que carecen de programas de formación y evaluación, enseñan a niños que no disponen de libros, en instituciones que no cumplen con las condiciones básicas de infraestructura y equipamiento, entre otras complejidades.

El presupuesto actual del sector educativo “sostiene lo que hay” en cuanto a gestión institucional y compensaciones al personal, postergando el financiamiento de programas de mejoramiento de los aprendizajes y de la calidad educativa. Es por eso que aumentar el presupuesto destinado a mejorar la educación paraguaya implica priorizar los planes de mejora pedagógica de los procesos educativos por medio de una

mayor asignación presupuestaria (sin desatender los gastos corrientes) y con fondos provenientes de fuentes sostenibles en el mediano y largo plazo.

En resumen, el financiamiento público debe ser suficiente para dar cobertura a los requerimientos educativos de una población estimada de 1.543.057 niños, niñas y adolescentes, acompañados profesionalmente por alrededor de 60.591 docentes en el aula, liderados por 9.850 directores y asistidos por 10.707 funcionarios técnico-administrativos. Todo esto debe considerar además que 689.000 niños, niñas y adolescentes están fuera del sistema educativo y deben ser incluidos.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Elaboración propia a partir de datos del 2022 obtenidos del sitio web del Observatorio Educativo Ciudadano.

## RECOMENDACIONES

---

Las recomendaciones refieren a aspectos que consideramos fundamentales para avanzar en el mejoramiento del financiamiento educativo. Éstas no pretenden ser exhaustivas ni absolutas, sino contribuir a repositionar los desafíos educativos en la agenda pública, promover conversaciones y movilizar liderazgos para la construcción de un mejor futuro de la educación en el Paraguay.

### **Promulgar una Ley de Financiamiento para la equidad, la innovación y la calidad de la educación.**

Se aspira a una Ley de Financiamiento Educativo sistémica, propositiva y de anticipación, que asegure un nuevo estándar de suficiencia, previsibilidad y sostenibilidad para la inversión pública en educación. Una norma que contenga criterios definidos para el incremento y asignación de recursos que prioricen la inversión en factores asociados a la calidad de la educación, atención de poblaciones en situación de vulnerabilidad y condiciones de mejora para el aprendizaje.

1

Avanzar en los procesos de formulación de esta ley representará una oportunidad para activar un gran debate nacional que posicione a la educación en el centro de un diálogo ciudadano. El objetivo de éste debe ser la búsqueda de consensos en torno al rol de la educación y su función estratégica para el futuro del país. Asimismo, un amplio debate permitirá establecer mecanismos para el incremento y mejora de la calidad del gasto, para la transparencia en la gestión de los recursos, las garantías para la rendición de cuentas, el monitoreo permanente y el establecimiento de sistemas de información de acceso para todo público.

Adicionalmente, la creación de un Índice Nacional de Suficiencia en el Financiamiento Educativo para la innovación y la calidad de la educación paraguaya será una herramienta fundamental para el monitoreo de la inversión educativa. Este índice permitirá el seguimiento de la calidad educativa según estándares que orienten metas pedagógicas y eficiencia en la ejecución del gasto.

2

**Incrementar la participación del presupuesto destinado a la educación obligatoria en el PGN, preferentemente con Recursos del Tesoro (FF10).**

El financiamiento educativo por medio de recursos del tesoro permite mayor sostenibilidad y previsibilidad en la gestión de políticas públicas. Esto supone institucionalizar políticas e intervenciones actualmente implementadas con fuentes de financiamiento de préstamos o donaciones, que son más volátiles y, por lo tanto, no aseguran el alcance y la sostenibilidad necesaria para consolidar estrategias que apunten hacia la calidad de la educación.

3

**Reconfigurar la composición del presupuesto educativo, armonizando la distribución de los nuevos recursos por componentes del gasto.**

Esta nueva configuración del presupuesto debe garantizar recursos suficientes para asegurar condiciones elementales de infraestructura, equipamiento, funcionamiento, textos, materiales didácticos, kits escolares, tecnología y docentes capacitados para todas las instituciones educativas del país. Además, debe quedar firmemente establecido que el presupuesto también garantice recursos suficientes para asignar alimentación, becas y boleto estudiantil a estudiantes de escasos recursos, así como programas de apoyo para aquellos con rezago educativo.

4

**Monitorear la calidad del gasto educativo.**

Se recomienda desarrollar un sistema de monitoreo de la eficacia de la inversión educativa que permita identificar si los recursos destinados a este sector llegan en un 100% al aula y si se invierten eficientemente y con transparencia, en tiempo y forma, sin distractores político-partidarios, ni pautas o imposiciones burocráticas ineficaces.

Esto representa un desafío, tanto a nivel nacional como departamental y municipal, que contribuirá a la mejora en la gestión, mayor eficacia y eficiencia del gasto, transparencia y control ciudadano.

# 5

## **Consolidar el Blindaje de Fondos Especiales para la equidad, la innovación y calidad de la educación.**

La experiencia del FEEI de blindar recursos para la educación y la ciencia expone lecciones valiosas para el establecimiento de políticas de financiamiento de la educación. Esta estrategia debe extenderse a otras áreas para garantizar la disponibilidad de fondos que trasciendan los periodos fiscales y puedan estar protegidos de influencias de grupos de poder y agrupaciones político-partidarias.

Es menester mejorar y **dar continuidad a las buenas prácticas en el blindaje de fondos especiales**, con un modelo de gobernanza de políticas y programas que involucren al sector público y al sector privado. Esto será esencial para el sostenimiento de políticas claves para la educación paraguaya en lo que refiere a la equidad, la innovación y la calidad.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Banco Mundial. (2018). *Paraguay. Invertir en capital humano: una revisión del gasto público y la gestión en los sectores sociales*. World Bank.
- Banco Mundial. (2020). Informe sobre el Índice Gini.
- Blackmore, J., et al. (2011). *Research into the connection between built learning spaces and student outcomes* (Paper No. 22). Departamento de educación y desarrollo de la primera infancia, Estado de Victoria, Australia.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.
- Cetrángolo, O. & Curcio, J. (2017). *Financiamiento y gasto educativo en América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL.
- CLAD. (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.
- Consejo Nacional de Educación y Cultura. (2009). Situación de la educación en Paraguay.
- Constitución Nacional de la República del Paraguay (1992).
- Edwards, C. (2011). *The Hundred Languages of Children: The Reggio Emilia Experience in Transformation*, 3rd Edition.
- Frente para la Niñez y Adolescencia. (2021) Informe de Monitoreo. Asunción, Paraguay.
- Heckman, J. J. (2017). *Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy*. The Heckman Equation.
- Juntos por la Educación. (2023) *Desarrollo curricular en Paraguay en la tercera década del siglo XXI. Escenarios y perspectivas*. Asunción, Paraguay.
- Juntos por la Educación. (2022). *Gratuidad de la Educación Pública. Estudios de caso sobre los aportes económicos de los hogares para la educación obligatoria*. Asunción, Paraguay.
- Juntos por la Educación. (2019). *Financiamiento Público de la Educación en el Paraguay. Notas para el debate y construcción de políticas públicas*. Asunción, Paraguay.
- Juntos por la Educación. (2018). *Propuestas para la Gobernanza y Agenda Educativa: El futuro con educación: un llamado nacional a la acción*. Asunción, Paraguay.

- Juntos por la Educación. (2013) Propuestas para la Agenda Educativa: Síntesis de un proceso para su análisis y construcción. Asunción, Paraguay.
- Ministerio de Educación y Ciencias. (2022). Mapa Escolar: Datos Educativos.
- Ministerio de Educación y Ciencias. (2021). *Análisis del Sistema Educativo Paraguayo: Diagnóstico técnico para contribuir al debate sobre educación en Paraguay, como parte del proceso de transformación educacional 2030. Eje Gestión Educativa*. Asunción, Paraguay.
- Ministerio de Educación y Ciencias. (2021). Dirección General de Planificación Educativa, Cuadro de Personal.
- Ministerio de Educación y Ciencias. (2020). *Política de participación en el sector educativo*.
- Ministerio de Educación y Ciencias. (2018). *Informe Nacional de Resultados de Evaluaciones*. SNEPE.
- Ministerio de Educación y Cultura- SREDECC/BID (2009). Informe Nacional de Resultados: Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía. ICCS.
- Ministerio de Educación y Culto. (1993) *Delineamientos Curriculares de la Educación Escolar Básica*.
- Miranda, F. (2018). *Políticas de infraestructura educativa y su efecto en el aprendizaje de los estudiantes: un análisis comparado en países de América Latina*. Revista Latinoamericana de Educación Comparada.
- Miranda, F. (2010). *Entre muros y sombras: la infraestructura escolar de México frente al siglo XXI*, Az: Revista de Educación y Cultura.
- Ortiz, L. (2014). *Las políticas de inclusión educativa en Paraguay: Alcances y límites de los programas de gratuidad en educación en la reducción de las desigualdades*. Asunción, Paraguay: CADEP/ILAIPP.
- Vezub, J. (2005). *Ejercer la docencia: ¿vocación, trabajo, profesión u oficio?* Buenos Aires, Argentina: Editorial Noveduc.
- Woodon,Q. (2015). *Infraestructura Escolar en Paraguay: Necesidades, Inversiones y Costos*. Banco Mundial.





“En educación, lo mejor que se puede hacer ante un problema es combinar dos cosas: el análisis racional basado en evidencias y la conversación con la mayor cantidad de personas posibles con perspectivas diversas”

**Fernando M. Reimers**

Doctor en Educación, Universidad de Harvard

ISBN: 978-99925-3-892-0



9 789992 538920