



MINISTERIO DE  
**EDUCACIÓN  
Y CULTURA**



# Propuestas para la Agenda Educativa

Síntesis de un proceso para su análisis y construcción

## Fase 1

Paraguay, 2013

- © **Juntos por la Educación**
- © **Ministerio de Educación y Cultura**
- © **Organización de los Estados Iberoamericanos**


**Juntos por la Educación**

Avda. Mcal. López 1750 c/ Kubitschek  
Asunción - Paraguay  
Teléfono: (595-21) 204 869  
E-mail: [info@juntosporlaeducacion.org.py](mailto:info@juntosporlaeducacion.org.py)  
[www.juntosporlaeducacion.org.py](http://www.juntosporlaeducacion.org.py)

Primera Edición 1.000 ejemplares  
Noviembre 2013  
Asunción, Paraguay

# Índice

Introducción .....	6
Marco que sustenta este trabajo .....	9
1. La Situación Educativa Actual según los Principales Indicadores .....	12
1.1 Acceso a la Educación .....	12
1.1.1 Evolución de la matrícula .....	12
1.1.2 Cobertura .....	13
1.2 Eficiencia y Calidad .....	15
1.2.1 Eficiencia interna del sistema educativo .....	15
1.2.2 Rendimiento académico en la educación paraguaya.....	15
• Estudio comparativo sobre aprendizajes .....	17
• Los aprendizajes en la Educación Media según SNEPE 2007.....	18
• Evaluación Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana .....	20
1.2.3 Financiamiento de la educación .....	22
2. Informes de las Mesas Temáticas	
Situación actual y Propuestas .....	25
2.1 Sistemas de Información, Investigación y Evaluación.....	26
2.2 Formación Docente .....	35
2.3 Mejoramiento Organizacional (O&M) .....	47
2.4 Infraestructura Educativa .....	53
2.5 Marco Legal de la Educación .....	59
2.6 Primera Infancia .....	64
2.7 TIC en Educación .....	68
2.8 Presupuesto en Educación .....	73
3. Desafíos .....	78
Bibliografía .....	81
Siglas .....	85



El presente documento contiene la síntesis de las Mesas Temáticas correspondientes al proceso de análisis y construcción de propuestas de la **Fase 1**, que servirán de base para las siguientes fases:

**Fase 2**

Identificación y priorización de estrategias de implementación.

**Fase 3**

Programas de acción.



### **Agradecimiento especial**

A todas las personas que participaron con perseverancia y compromiso en las Mesas Temáticas, desde diciembre de 2012 hasta julio de 2013, cuyos nombres figuran al inicio de cada sección.

## Introducción

El Ministerio de Educación y Cultura, como ente rector del Sistema Nacional de Educación, y Juntos por la Educación, movimiento de la sociedad civil y del sector empresarial que busca potenciar las metas educativas y convertir la Educación en Causa Nacional, han firmado un Convenio Marco de Cooperación el 28 de septiembre del año 2011, con el objeto de promover acciones que generen procesos que contribuyan al acceso de todos los habitantes del Paraguay a un servicio educativo en condiciones de calidad y equidad.

Las Metas Educativas 2021, adoptadas por los Jefes de Estado en 2010, apuestan a lograr que en el próximo decenio “la educación dé respuesta satisfactoria a demandas sociales inaplazables: lograr que más alumnos y alumnas estudien, durante más tiempo, con una oferta de calidad reconocida, equitativa e inclusiva y en la que participe la gran mayoría de las instituciones y sectores de la sociedad”.

Es significativo que los Jefes de Estado hayan aprobado como Meta General Primera reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora. Ello refiere a que los padres, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, las instancias locales, entre otras, pueden coadyuvar y apoyar, de manera decisiva el esfuerzo coordinado por el Estado para alcanzar una educación inclusiva y de calidad.

Es, en este sentido, que debe destacarse la labor interinstitucional en la construcción de una agenda educativa para el Paraguay. Este trabajo conjunto de reflexión e investigación sobre la cuestión educativa permite, desde una mirada estratégica, ir más allá del “activismo”, útil —muchas veces— para la atención de problemas inmediatos y urgentes, aunque carente de capacidad de incidir de manera medular en la agenda de largo plazo que requiere todo proceso de cambio en el sector.

La metodología en esta primera fase se organizó por medio de Mesas Temáticas que se organizaron sobre los Sistemas de Información, Evaluación e Investigación; Formación Docente; Mejoramiento Organizacional (O&M); Infraestructura Educativa; Marco Legal de la Educación; Primera Infancia; TIC en Educación y Presupuesto en Educación.

Las Mesas Temáticas impulsadas por el Ministerio de Educación y Cultura y Juntos por la Educación, apoyadas por la Organización de Estados Iberoamericanos, han constituido un espacio de debate abierto, de análisis y trabajo conjunto. La publicación de las conclusiones y propuestas pone en valor la apuesta democrática de compartir con la sociedad el trabajo realizado; no como determinaciones concluyentes, sino como contribuciones a un proceso de construcción colectiva en el marco de Políticas Públicas que corresponde al Estado Paraguayo conducir, orientar y ejecutar.

Estas conclusiones dan señales claras de aquellos puntos estratégicos en los cuales puede ser necesario trabajar, para lograr los cambios que permitan garantizar a toda la población el acceso a una educación de calidad, con equidad y a lo largo de toda la vida.

El documento que se presenta constituye una síntesis de los resultados de la primera fase de trabajo de las Mesas Temáticas, llevada a cabo entre los meses de diciembre de 2012 y julio de 2013.

Esta primera etapa de trabajo interinstitucional ha arrojado insumos para el análisis de la situación actual y para la construcción de propuestas técnicas de mejoramiento en las diferentes dimensiones. Los aportes se ponen a consideración de la comunidad educativa, las organizaciones de la sociedad civil, las agencias de cooperación y las personas responsables del diseño e implementación de políticas educativas.

El inicio de un nuevo periodo gubernamental implica el desafío de la sostenibilidad y profundización del trabajo desarrollado en las Mesas Temáticas, para que pueda continuar dando sus frutos a favor de la educación. En ese sentido, el Plan Nacional de Educación 2024 constituye el marco referencial y la hoja de ruta. Todavía quedan temas pendientes que deben ser revisados e impulsados como, por ejemplo, la reforma curricular de diferentes modalidades y niveles educativos, atendiendo a las necesidades emergentes en el contexto actual.

El desafío más relevante es la construcción de un nuevo contrato social, en el cual se consolide la política del sector educativo como política de Estado, de largo plazo. Para este fin, se requiere fortalecer la participación activa en la integralidad de la acción educativa, de la ciudadanía, de los agentes responsables del sistema educativo, de las organizaciones de la sociedad civil, de los medios de comunicación social y de los cooperantes locales e internacionales. Es prioritario instalar la educación como un bien público en todos los sectores sociales y como un derecho que debe ser garantizado por el Estado a toda la población, sin discriminación de alguna índole.

Destacamos el trabajo de todos y todas en esta primera etapa, donde se ha propiciado un espacio de relacionamiento interpersonal y de articulación interinstitucional, poniendo a la educación en el centro del análisis y la construcción.

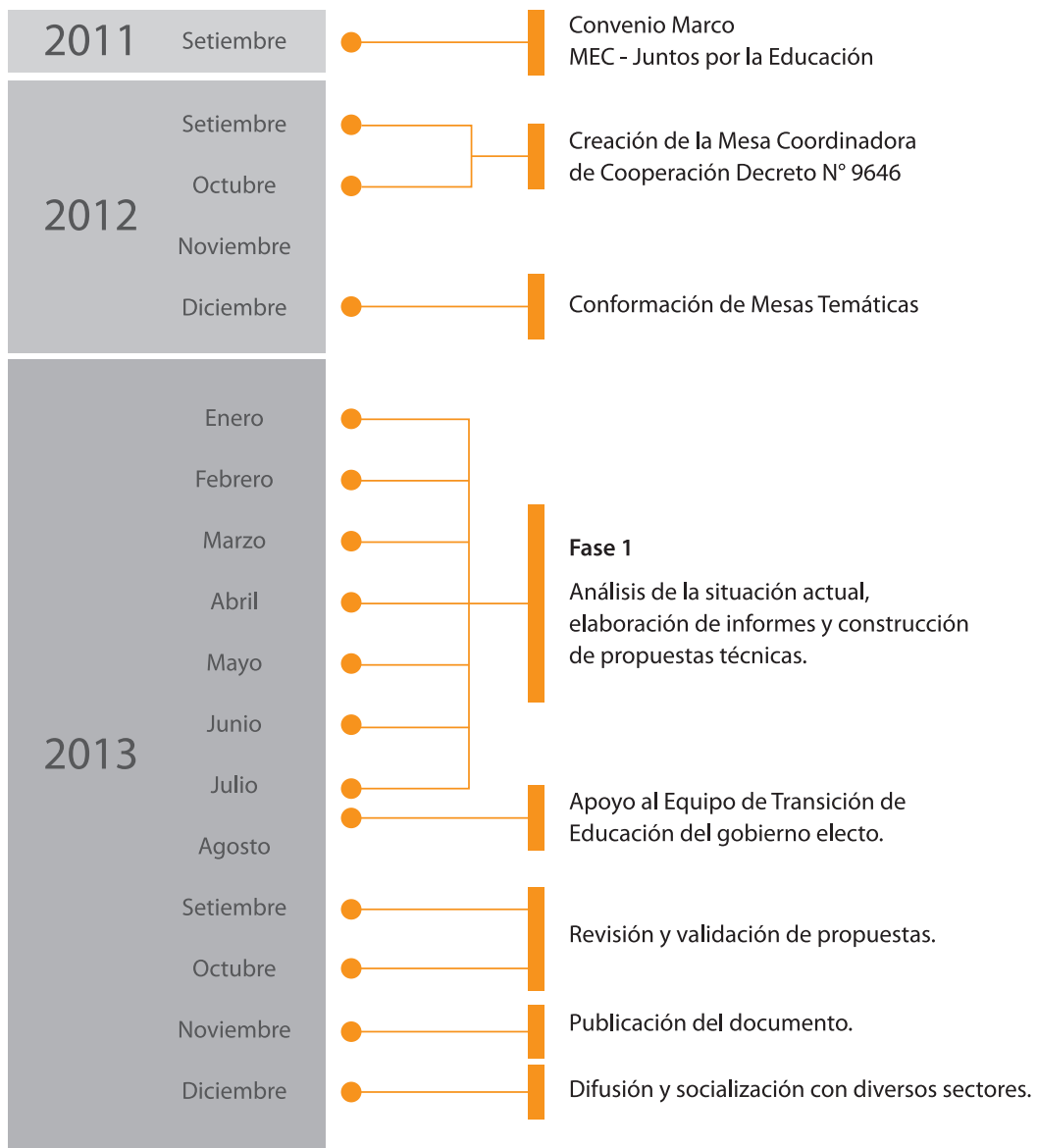
Por último, cabe aclarar que los temas expuestos en el presente informe reflejan la construcción participativa desarrollada en las Mesas Temáticas, y los mismos no representan todas las dimensiones o desafíos pendientes en educación. Es un primer paso, aún queda mucho camino por transitar.

**Juntos por la Educación**  
**Ministerio de Educación y Cultura**  
**Organización de los Estados Iberoamericanos**

# El proceso desarrollado

El siguiente gráfico representa una línea de tiempo del trabajo de Juntos por la Educación con el Ministerio de Educación y Cultura y la OEI.

Cabe resaltar que este documento refleja lo que se ha desarrollado en la Fase 1, denominada **“Análisis y construcción de propuestas técnicas”**. La Fase 2 consiste en la identificación y priorización de estrategias de implementación. La Fase 3 implica el desarrollo de programas de acción.





# Marco que sustenta este trabajo

La educación en el Paraguay adquiere gran relevancia en la Constitución Nacional del año 1992, donde se establece que toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, se garantiza el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades de acceso a los beneficios de la educación.

## Reforma Educativa Paraguaya: avances y desafíos<sup>1</sup>

En 1990, el Estado crea el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) con el objetivo de formular una reforma integral del sistema educativo paraguayo. A este organismo le correspondió la formulación de una Ley General en 1998, que redefinió el marco normativo e institucional del sistema educativo y la introducción progresiva de nuevos programas de estudios en todos los niveles educativos.

En los años 1992 y 1993, se realizaron congresos educativos nacionales y regionales convocados por el Parlamento con la participación de diferentes actores educativos, en los que se discutieron temas como la filosofía y los principios de la Reforma Educativa, el bilingüismo, la formación docente, la administración educativa, la educación indígena.

Según informes nacionales e internacionales, las intervenciones de la Reforma Educativa tuvieron impacto, fundamentalmente, en términos de acceso y permanencia en el sistema escolar. Los avances con respecto a las metas educativas, si bien fueron significativos, resultaron insuficientes. Los indicadores educativos revelan importantes niveles de desigualdad. Los estudios muestran que no todos los estudiantes de los diferentes ciclos han logrado los niveles esperados en áreas básicas como lenguaje y matemática.

En el año 2007, el Ministerio de Educación y Cultura inició el proceso de construcción de una Política Educativa, en el cual se llevó a cabo un Estudio sobre la Reforma Educativa (OEI), así como también se realizaron consultas nacionales, diagnósticos, talleres de planificación estratégica y mesas de diálogo. Como resultado de ese proceso, en junio de 2008 se actualizó el Plan 2020, con las políticas educativas. Este documento se convirtió luego en el Plan Nacional de Educación

Informes nacionales e internacionales destacan que las intervenciones de la Reforma Educativa, tuvieron mayor impacto en términos de acceso y permanencia en el sistema escolar.

<sup>1</sup> Esta sección fue desarrollada a partir del artículo de Rodolfo Elías (2012), "El Desafío de construir una educación integral para niños, niñas y adolescentes", Plataforma Paraguay Debate: <http://paraguaydebate.org.py/?p=902>. Otra fuente es la publicación de Domingo Rivarola sobre la Reforma Educativa en Paraguay: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4977/lc1423e.pdf>

*“La escuela nueva pone al niño en el centro, es el eje de la enseñanza”.*

*Ramón Indalecio Cardozo*

2024, ampliando el horizonte temporal en conmemoración al centenario de la “Escuela Nueva”, propuesta en Paraguay a mediados del Siglo XX por el maestro y pedagogo Ramón Indalecio Cardozo.

Desde el inicio del trabajo de las mesas temáticas, se ha tenido como hoja de ruta el Plan Nacional de Educación 2024, cuyo objetivo general consiste en garantizar el acceso, el mejoramiento de la calidad, la eficiencia y la equidad de la educación paraguaya como un bien público. Así

también, se ha tenido en cuenta el Programa Iberoamericano para la Educación “Metas Educativas 2021”, acogido por los Ministros de Educación y por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países Iberoamericanos, en la XX Conferencia Iberoamericana de Educación y en la XX Cumbre Iberoamericana, respectivamente, en el año 2010.

El Sistema Nacional de Educación tiene como visión una Educación de calidad para todos y todas, orientada hacia la democracia, la descentralización, la participación ciudadana, la interculturalidad, la concepción de la educación como bien público, la libertad del ser humano, la relación armónica, transformadora y ética de la persona con su contexto social y ambiental, gestionada por profesionales competentes.

Para ello, se requiere avanzar en algunas condiciones y desafíos: un nuevo contrato social en torno a la educación, la evaluación de procesos y resultados, la rendición de cuentas, la actualización permanente, la gestión eficiente del sistema, la formación continua inicial y en servicio de docentes, la profesionalización de la función docente, la promoción de la participación social, la incorporación de la tecnología y la investigación.

El Estado es, por ley, responsable directo de la educación, pero también lo son la sociedad, las familias y las comunidades. En su artículo 12, la Ley General de Educación 1264/98 establece que: *La organización del sistema educativo nacional es responsabilidad del Estado, con la participación según niveles de responsabilidad de las distintas comunidades educativas. Este sistema abarca a los sectores público y privado, así como al ámbito escolar y extraescolar.*

La Constitución Nacional de la República del Paraguay establece, en el artículo 73: *Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente que, como sistema y proceso, se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad. Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad, la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. La erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo.*

## El Bono Demográfico: una oportunidad histórica para asumir nuestro compromiso con la educación<sup>2</sup>

Las dinámicas y los cambios en la población generan transformaciones en la estructura económica y social de los países. En el Paraguay, el bono demográfico se ha iniciado a mediados de la década de 1960, y este proceso continuará el presente siglo. Han pasado 45 años en los que no se consideró esta favorable situación en la formulación de Políticas de Estado y restan 40 años en los que el Paraguay puede aprovechar esta oportunidad transitoria en beneficio de su desarrollo.

Según las últimas estimaciones, en el año 2043 Paraguay tendrá la proporción más alta de Población Económicamente Activa (PEA) de su historia. Para aprovecharla, es imprescindible fortalecer nuestras leyes, mejorar la eficiencia del gobierno, reducir la corrupción, generar fuentes de trabajo y mejorar la calidad de la educación en todos los niveles y modalidades.

Es importante invertir en el desarrollo integral de la Primera Infancia. Los estudios científicos confirman que el desarrollo integral de esta etapa, además de permitir a los niños y niñas el disfrute de sus derechos, es una base determinante para los demás ciclos de vida y para que las generaciones futuras del país aumenten sus capacidades y oportunidades de desarrollo social, cultural, político, económico, con justicia social. Esta atención integral favorece el buen desarrollo, el rendimiento académico, los aprendizajes y el desarrollo posterior, lo que eleva las oportunidades de conclusión de la educación superior y el acceso al empleo.

Hoy, Paraguay exige retomar la deuda pendiente en educación y convertirla en Causa Nacional. Con un esfuerzo articulado, sistemático y participativo, se logrará potenciar el impacto del Bono Demográfico y propiciar el crecimiento de nuestro país. El Estado debe garantizar las mismas oportunidades a una educación de calidad para todos y todas. Los indicadores educativos actuales plantean complejos desafíos, tal como puede verificarse en el siguiente capítulo.

### Bono Demográfico

Fenómeno que ocurre cuando la población en edad de trabajar es mayor que la población dependiente. Se conoce también como ventaja demográfica en referencia a las oportunidades de crecimiento económico y aumento de los niveles de bienestar de la población.

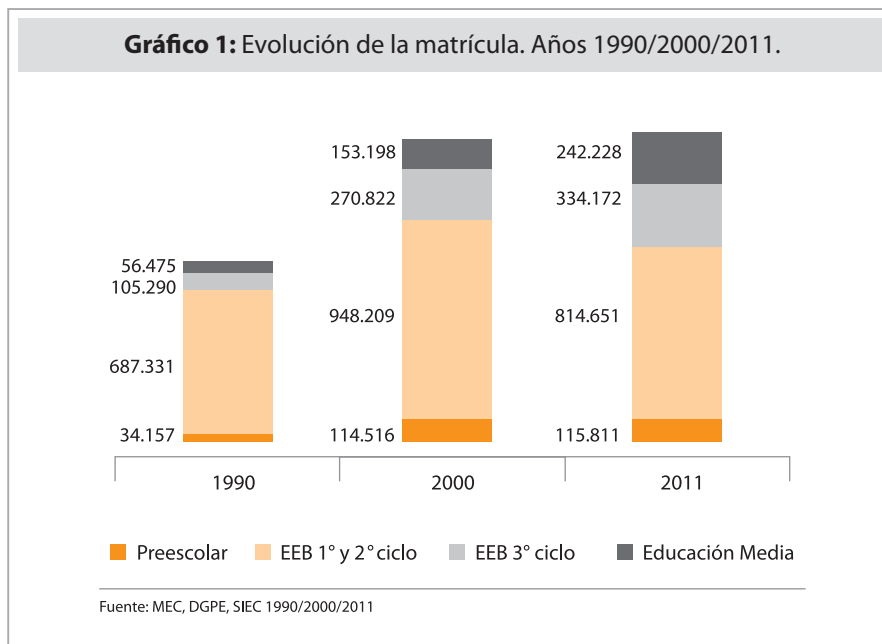
<sup>2</sup> Links de interés sobre Bono Demográfico:  
<http://www.youtube.com/watch?v=-hecvMfyrQk>  
[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008\\_Cap3\\_BonoDemografico.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008_Cap3_BonoDemografico.pdf)  
[http://paraguay.sociales.uba.ar/files/2011/07/P\\_Cano\\_2010.pdf](http://paraguay.sociales.uba.ar/files/2011/07/P_Cano_2010.pdf)

# 1. La situación educativa actual según los principales indicadores<sup>3</sup>

## 1.1 Acceso a la educación

La Reforma Educativa implementada en la década de los 90 tuvo como principal logro la expansión de la oferta educativa, especialmente en zonas rurales, permitiendo el acceso de poblaciones anteriormente excluidas del sistema educativo. En el periodo 1990-2011, aumentó de 883.253 a 1.506.862, lo que representa la incorporación en el sistema educativo de más de 600.000 estudiantes; la cantidad de matriculados se triplicó en el Preescolar y en la Educación Escolar Básica (EEB) 3º Ciclo y se cuadruplicó en la Educación Media (EM), en el periodo de referencia.

### 1.1.1 Evolución de la matrícula



El incremento de la matrícula se ve reflejada en la tasa bruta de escolarización, que se ha acrecentado en el Preescolar en 53 puntos (27% a 80% a nivel nacional), si bien se debe considerar que ha decrecido entre los años 2000 y 2011. La Educación Escolar Básica (EEB) 3º ciclo aumentó en 40

<sup>3</sup> Esta sección fue elaborada basado en los datos oficiales del MEC y ha sido preparada por Mirna Vera, Marta Lafuente y Eva Fleitas.

puntos (39% a 79%) y la Educación Media se incrementó 37 puntos (22% a 59%). Este indicador por zona evidencia el aumento registrado en zonas rurales en el periodo mencionado y la inequidad en el acceso a la educación a favor de los que residen en zonas urbanas. Cabe señalar que la educación técnico profesional ha tenido poco impulso en este proceso.

**Cuadro 1:** Tasa bruta de escolarización<sup>4</sup>, por nivel/ciclo educativo.  
Año 1990-2011 (en porcentaje).

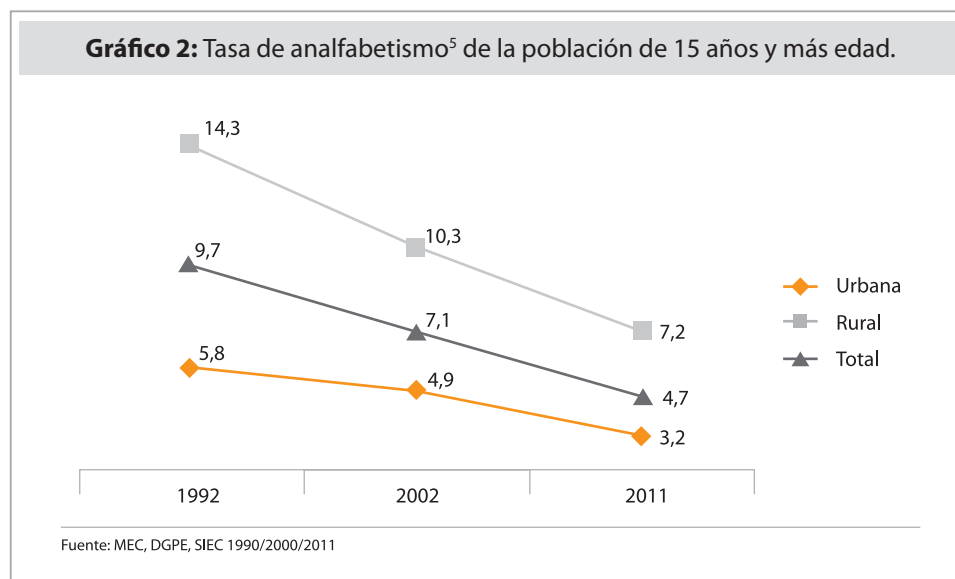
Año	Preescolar			EEB 1° y 2° Ciclo			EEB 3° Ciclo			Educación Media		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
1990	58	7	27	104	100	105	72	12	39	39	6	22
2000	90	75	82	114	120	117	96	45	71	62	18	42
2010	84	78	80	95	98	94	95	58	79	77	31	59

Fuente: MEC, DGPE, SIEC 1990/2000/2011

### 1.1.2 Cobertura

El aumento de la cobertura contribuyó a la disminución de la tasa de analfabetismo de 9.7% a 4.7%, representando un decrecimiento del orden del 50% de este indicador a nivel nacional. Así mismo significó un incremento del promedio de años de estudio de 6.4 a 8.6 años.

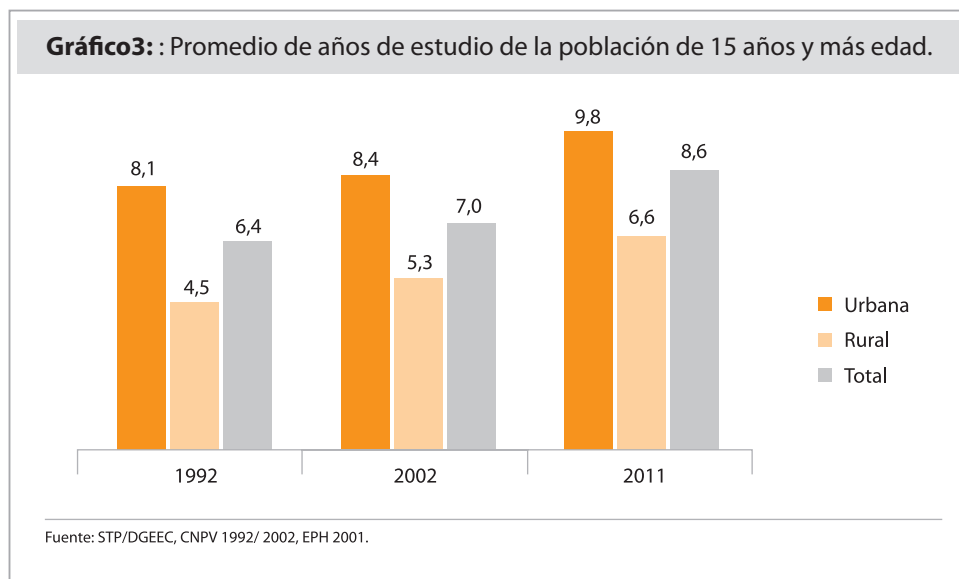
**Gráfico 2:** Tasa de analfabetismo<sup>5</sup> de la población de 15 años y más edad.



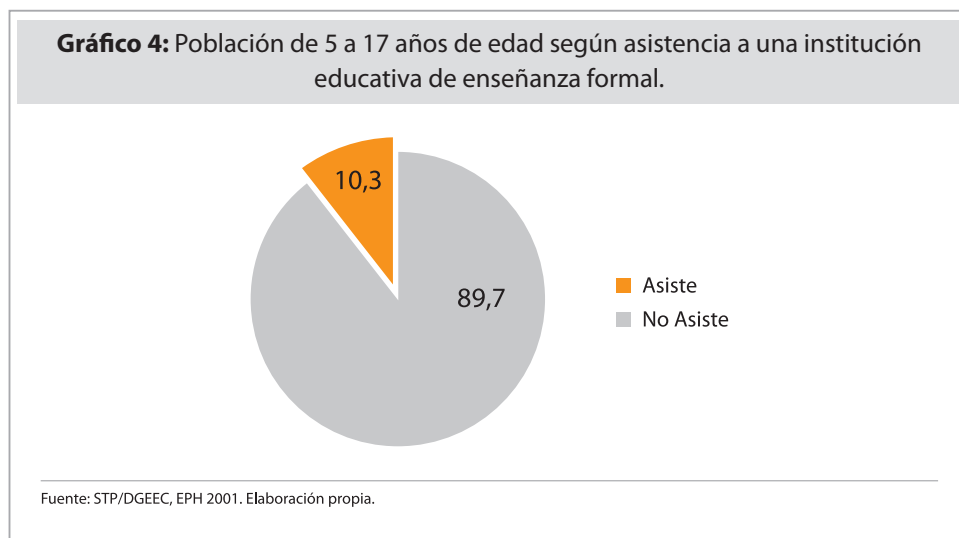
Fuente: MEC, DGPE, SIEC 1990/2000/2011

<sup>4</sup> La Tasa Bruta de Escolarización mide la capacidad de un sistema educativo para atender a la población en edad escolar para un ciclo/nivel educativo. Está dada por el cociente entre la cantidad total de matriculados en un ciclo/nivel educativo y la población en edad legal para el ciclo/nivel educativo en estudio expresada en porcentaje.

<sup>5</sup> Se considera analfabeta a la población de 15 años y más que declara no haber aprobado el segundo grado.



A pesar de los avances registrados en la escolarización de la población en edad escolar, se debe reconocer que este crecimiento ha sido insuficiente, considerando que en el 2010, según datos de Encuestas de Hogares, alrededor del 10% (190.000) de la población de 5 a 17 años de edad no asiste a una institución educativa de enseñanza formal. Sumado a esto, persisten el analfabetismo y los bajos promedios de años de estudio de la población de 15 años y más.

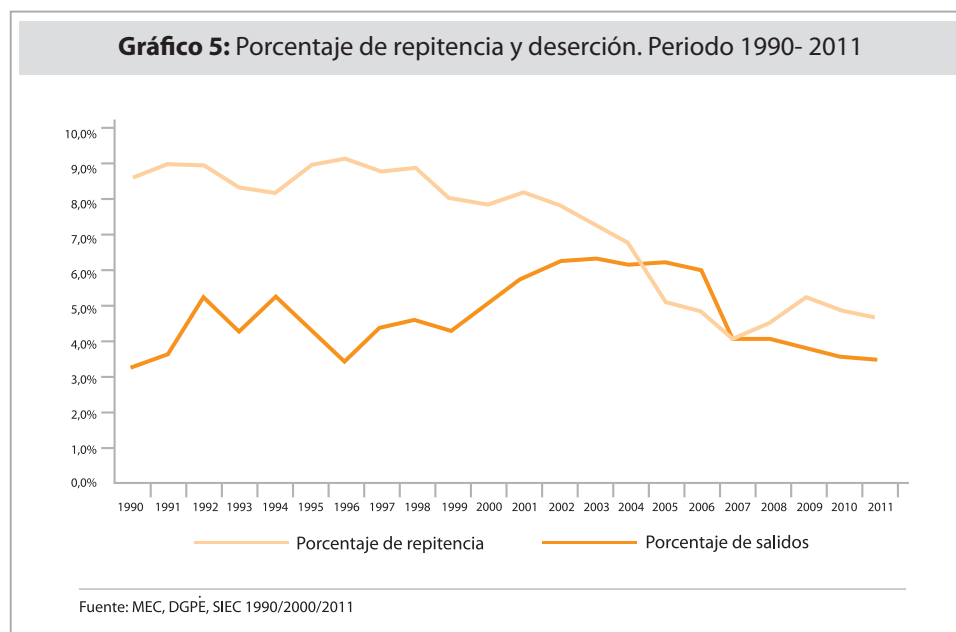


Si bien la oferta educativa es mayoritariamente oficial, no se ha logrado aún la gratuidad efectiva de la educación. Esto se traduce en un alto costo para las familias y resulta una de las principales limitantes para el acceso a la educación de las poblaciones en situación de pobreza.

## 1.2 Eficiencia y calidad

### 1.2.1 Eficiencia interna del sistema educativo

Según los indicadores que miden la eficiencia interna de un sistema educativo, la misma ha mejorado: disminuyeron la repitencia y la deserción escolar. Consecuentemente, se han incrementado la retención y la tasa de egreso escolar. Sin embargo, la repitencia y la deserción siguen afectando anualmente a 100.000 estudiantes, aproximadamente.



La comparación de la tasa de retención escolar por cohorte de 12 años de escolaridad refleja claramente el mejoramiento de los indicadores de eficiencia (repitencia y deserción). Este indicador se incrementó en 20 puntos porcentuales (de 15 a 35) entre los grupos de alumnos y alumnas que ingresaron al sistema educativo en los años 1983 y 2000, respectivamente.

### 1.2.2 Rendimiento académico en la educación paraguaya

Los logros de aprendizaje, como uno de los indicadores de la calidad educativa, muestran los bajos niveles de desempeño de los estudiantes en las áreas de "Matemática" y "Comunicación", considerados competencias básicas para seguir aprendiendo.

Los resultados de las evaluaciones realizadas en el año 2010, a través del Sistema de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE), muestran bajos niveles de desempeño<sup>6</sup> de los estudiantes.

Es así que, en Matemática, más del 50% de los estudiantes se ubica en los niveles más bajos de desempeño (Nivel I y por debajo del Nivel I). En el 6° y 9° grado no llega al 50%. Este comportamiento se da en los tres grados evaluados, mientras que, en Comunicación, el porcentaje de estudiantes cuyo desempeño se encuentra en los niveles mencionados oscila entre el 30% y 43%, dependiendo del grado.

Un aspecto importante de resaltar es que, en Matemática, el porcentaje de estudiantes de tercer grado que alcanzan los niveles III y IV de desempeño supera al del sexto y noveno grados.

**Cuadro 2:** Matemática, niveles de desempeño de los estudiantes. Aplicación 2010.

NIVELES	3° grado	6° grado	9° grado
Por debajo del Nivel I	18,1%	10,6%	8,6%
Nivel I	36,0%	31,6%	29,9%
Nivel II	23,8%	44,1%	46,7%
Nivel III	12,8%	10,9%	13,0%
Nivel IV	9,3%	2,8%	1,8%

Fuente: MEC, DGPE, SNEPE. Aplicación 2010.

**Cuadro 3:** Comunicación, niveles de desempeño de los estudiantes. Aplicación 2010.

NIVELES	3° grado	6° grado		9° grado
		Castellano	Guaraní	
Por debajo del Nivel I	18,6%	12,2%	9,0%	11,3%
Nivel I	24,9%	23,0%	25,6%	28,8%
Nivel II	29,8%	44,2%	42,9%	42,8%
Nivel III	19,1%	17,6%	18,6%	15,1%
Nivel IV	7,6%	3,0%	3,9%	2,0%

Fuente: MEC, DGPE, SNEPE. Aplicación 2010.

<sup>6</sup> Los niveles de desempeño son crecientes e inclusivos, donde cada uno corresponde a categorías de tareas que permiten identificar grupos de estudiantes con similar perfil de rendimiento en las pruebas, a partir de una combinación de criterios psicométricos, disciplinares, pedagógicos y empíricos. Las tareas de cada nivel implican un cierto grado de dificultad cognitiva del ítem y del contenido que evalúan y requieren de la habilidad del estudiante para responder la prueba. Por ejemplo, los estudiantes que se ubican en el Nivel IV, demuestran tener habilidad para resolver los ítems de los niveles anteriores; es decir, que lograron los aprendizajes esperados para el grado, correspondientes a las capacidades establecidas en el currículo nacional vigente y a la propuesta de evaluación presentada.



## • Estudio Comparativo sobre aprendizajes<sup>7</sup>

En el año 2006 Paraguay participó del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), que evaluó a estudiantes de los grados tercero y sexto, en las áreas de Matemática, Lectura y Ciencias.

La comparación de los resultados de la Región y Paraguay revela que, en lectura, más del 74% de los niños y niñas del sexto grado de nuestro país tiene un desempeño inferior al nivel III, el 18% logró ubicarse en dicho nivel y el 7,2% se encuentra en el nivel más alto de la escala. El desempeño del país se halla por debajo de la región.

**Cuadro 4:** Desempeño en lectura en sexto grado. Aplicación del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo.

NIVELES	REGIÓN	PARAGUAY
Por debajo del Nivel I	0,9%	3,9%
Nivel I	16,6%	33,5%
Nivel II	35,4%	36,8%
Nivel III	26,8%	18,6%
Nivel IV	20,3%	7,2%

Fuente: SERCE, 2008.

**Cuadro 5:** Porcentaje de estudiantes de sexto grado por niveles de desempeño en Lectura según zona urbana y rural en Paraguay.

NIVELES	URBANA	RURAL
Por debajo del Nivel I	1,6%	6,5%
Nivel I	25,4%	42,2%
Nivel II	37,8%	35,8%
Nivel III	23,9%	12,7%
Nivel IV	11,3%	2,8%

Fuente: SERCE, 2008.

El **SERCE** dividió el desempeño en cuatro niveles y una categoría por debajo del nivel I.

**Nivel I:** localiza información con un solo significado, en un lugar central o destacado de un texto breve (el comienzo o el final), repetida literalmente o mediante sinónimos, y aislada de otras informaciones.

**Nivel II:** además de hacer lo enumerado, localiza información en medio del texto y que debe ser distinguida de otra ubicada en un segmento diferente, también integra información de los códigos gráfico y verbal y discrimina palabras de un solo significado.

**Nivel III:** localizan información discriminándola de otras informaciones conceptualmente cercanas, interpretan reformulaciones y síntesis, integran datos distribuidos en un párrafo, relacionan dos textos, reponen información implícita en el párrafo, releen en busca de datos específicos, discriminan un significado en palabras que tienen varios y reconocen el significado de partes de palabras, basándose en el texto.

**Nivel IV:** integran, jerarquizan y generalizan información distribuida en todo el texto; establecen equivalencias entre más de dos códigos (verbal, numérico y gráfico); reponen información implícita correspondiente al texto completo; reconocen los significados posibles de ciertos tecnicismos, discriminan sentidos en usos figurados del lenguaje y distinguen diferentes voces en un mismo texto.

**Por debajo del nivel I:** los estudiantes no hacen lo descrito en ese nivel.

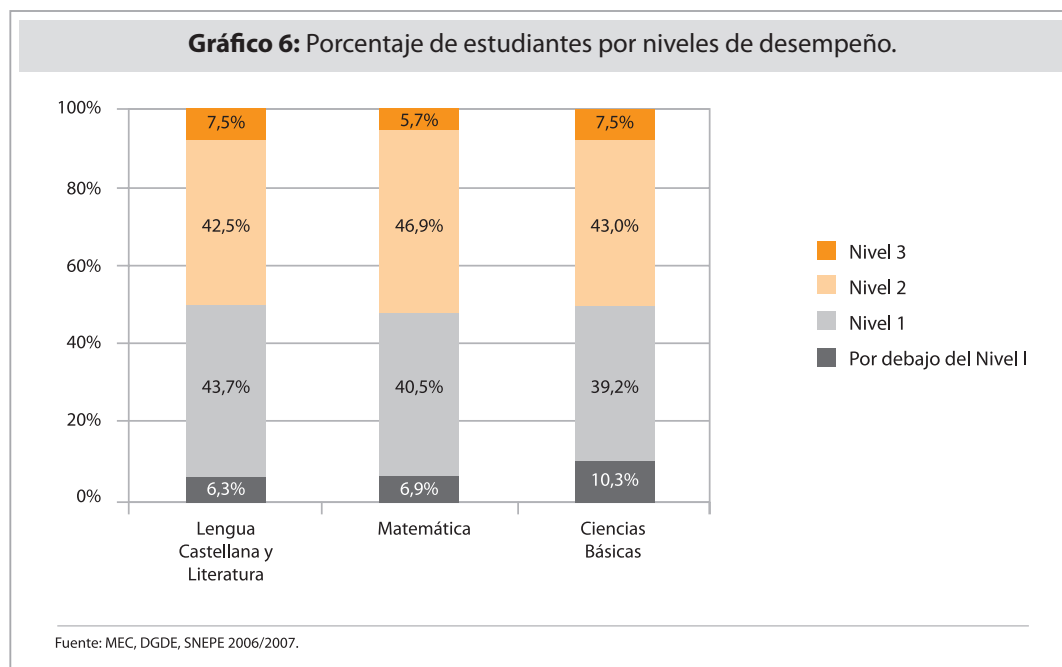
<sup>7</sup> Ver Reporte Técnico del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001902/190297s.pdf>

Según esta evaluación, los estudiantes que asisten a escuelas rurales de la región logran menores rendimientos que aquellos que estudian en escuelas situadas en zonas urbanas.

En Paraguay, cerca del 50% de los niños y niñas que estudian en la zona rural se concentra en el Nivel 1 y/o por debajo del Nivel 1, mientras que, en la zona urbana, se ubica en estos niveles poco más del 25% de los estudiantes. Las brechas de aprendizaje en las zonas también se observan en el nivel IV, donde solo el 2,80% de los escolares de zonas rurales logra posicionarse, mientras lo consigue el 11,26% de estudiantes de escuelas urbanas.

### • Los aprendizajes en la Educación Media según SNEPE 2007<sup>8</sup>

Según un reporte del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE, 2007) aplicado a estudiantes del segundo año de la Educación Media en las áreas de Lengua, Matemática y Ciencias, las pruebas resultaron difíciles para los jóvenes, conforme al comportamiento del mapa de habilidades y dificultades. En el siguiente gráfico, se presenta la síntesis de los resultados obtenidos.



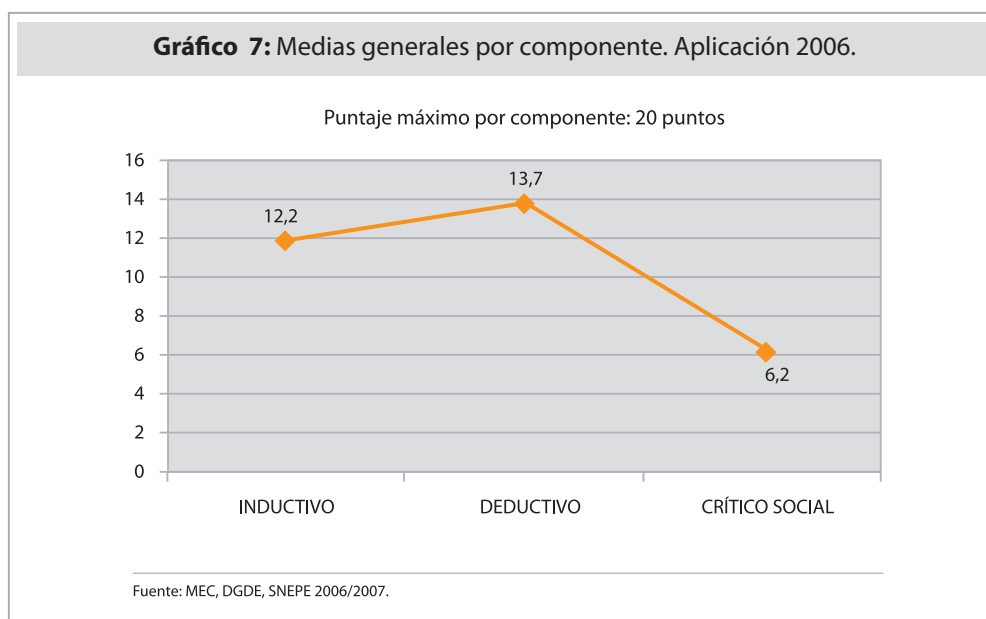
**En Lengua y Literatura**, el mayor porcentaje de estudiantes se concentra en los niveles 1 (lectura literal) y 2 (lectura inferencial), mientras que el nivel 3 (lectura inter textual) solo es alcanzado por el 7,5%.

<sup>8</sup> Corresponde a la última medición aplicada en la Educación Media.

En **Matemática**, el 5,7% de los jóvenes se ubica en el Nivel 3 (Inferencia y modelización de estrategias para resolver problemas complejos); alcanza el Nivel 2 el 46,9% de los estudiantes (conexión e integración de datos para resolver problemas de contextos familiares); en el Nivel 1, el 40,5% (reproducción y realización de operaciones sencillas).

En **Ciencias Básicas**, la tendencia es similar: menor porcentaje de jóvenes con desempeño en los niveles superiores y mayor porcentaje con rendimientos inferiores a los esperados.

**Test del Pensamiento Crítico**<sup>9</sup>. En el siguiente gráfico, se puede observar el resultado de la evaluación del pensamiento crítico aplicado a una muestra de estudiantes del segundo curso de la Educación Media. El informe reporta que, en *proceso inductivo*, la media nacional alcanzó 12,2; en *proceso deductivo* 13,7 y, en *proceso crítico social*, 6,2. La escala es de 20 puntos para cada dimensión: a mayor puntaje, mejor resultado. Según los cortes interpretativos de los componentes, los *procesos inductivo* y *deductivo* muestran resultados comparables, situándose en un nivel medio alto, mientras que, el *proceso crítico social*, se ubica en un nivel medio bajo de criticidad.



Estos resultados muestran que los años de escolarización acumulados impactan más en el pensamiento lógico que en el pensamiento crítico social, es decir, que los jóvenes están más preparados para resolver problemas de orden académico y científico y presentan debilidades para transferir esa competencia al ámbito de la vida social.

<sup>9</sup> MEC (2007). Informe de Resultados Test de Pensamiento Crítico. Segundo Curso. Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo. Programa Reforma Joven. MEC-BIRF. Asunción. Paraguay.

## • Evaluación Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana<sup>10</sup>

En el año 2009, Paraguay participó del Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana (ICCS, por sus siglas en inglés). El objetivo principal del estudio consiste en investigar cómo los jóvenes están preparados para asumir su rol de ciudadanos en materia de conocimientos, competencias y actitudes ciudadanas. Las pruebas fueron aplicadas a una muestra de estudiantes del noveno grado. Los resultados pueden verse en el siguiente gráfico.

**Gráfico 8:** Estudio Internacional de Ciudadanía. Puntaje promedio de conocimiento cívico de los estudiantes.

PAIS	GRADO	EDAD PROMEDIO	PUNTAJE PROMEDIO	
Finlandia	8	14.7	576 (2.4)	▲
Dinamarca	8	14.9	576 (3.6)	▲
Corea	8	14.7	565 (1.9)	▲
China Taipei	8	14.2	559 (2.4)	▲
Suecia	8	14.8	537 (3.1)	▲
Polonia	8	14.9	536 (4.7)	▲
Irlanda	8	14.3	534 (4.6)	▲
Suiza	8	14.7	531 (3.8)	▲
Liechtenstein	8	14.8	531 (3.3)	▲
Italia	8	13.8	531 (3.3)	▲
República Slovaca	8	14.4	529 (4.5)	▲
Estonia	8	15.0	525 (4.5)	▲
Inglaterra	9	14.0	519 (4.4)	▲
Nueva Zelanda	9	14.0	517 (5.0)	▲
Slovenia	8	13.7	516 (2.7)	▲
Noruega	8	13.7	515 (3.4)	▲
Bélgica	8	13.9	514 (4.7)	▲
República Checa	8	14.4	510 (2.4)	▲
Rusia	8	14.7	506 (3.8)	
Lituania	8	14.7	505 (2.8)	
España	8	14.1	505 (4.1)	
Austria	8	14.4	503 (4.0)	
Malta	9	13.9	490 (4.5)	▼
Chile	8	14.2	483 (3.5)	▼
Letonia	8	14.8	482 (4.0)	▼
Grecia	8	13.7	476 (4.4)	▼
Luxemburgo	8	14.6	473 (2.2)	▼
Bulgaria	8	14.7	466 (5.0)	▼
Colombia	8	14.4	462 (2.9)	▼
Chipre	8	13.9	453 (2.4)	▼
Mexico	8	14.1	452 (2.8)	▼
Tailandia	8	14.4	452 (3.7)	▼
Guatemala	8	15.5	435 (3.8)	▼
Indonesia	8	14.3	433 (3.4)	▼
<b>Paraguay</b>	<b>9</b>	<b>14.9</b>	<b>424 (3.4)</b>	<b>▼</b>
República Dominicana	8	14.8	380 (2.4)	▼

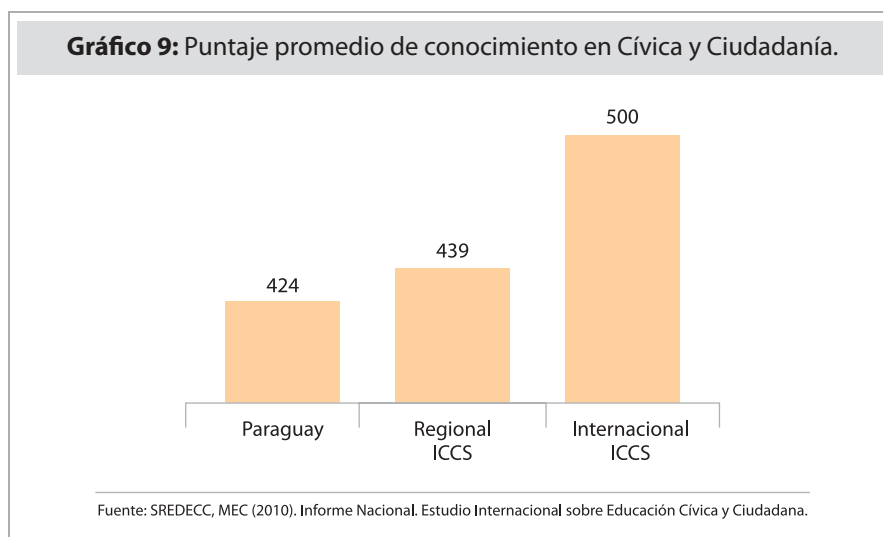
▲ Logro significativamente más alto que el promedio del ICCS.

▼ Logro significativamente más bajo que el promedio del ICCS.

Fuente: IEA (2010). Informe Internacional. Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana.

<sup>10</sup> Ver informe completo en <http://www.mec.gov.py/cms/adjuntos/5541>

Los puntajes promedio obtenidos por los estudiantes de Paraguay en la escala de conocimiento en Cívica y Ciudadanía presentan una diferencia de 76 puntos por debajo del promedio internacional y 15 por debajo del regional.



El estudio también indagó sobre la confianza de los estudiantes hacia las instituciones. Los resultados revelan el alto grado de confianza de los estudiantes hacia la escuela.

**Cuadro 6: Porcentaje de estudiantes según opiniones sobre confianza en instituciones y/o grupos.**

NIVELES	% PARAGUAY			% INTERNACIONAL ICCS		
	TOTALMENTE Y BASTANTE	POCO	NADA	TOTALMENTE Y BASTANTE	POCO	NADA
Gobierno Nacional	66	30	4	62	30	8
Gobierno Municipal	66	30	4	65	29	6
Tribunales de Justicia	49	43	8	67	26	7
Policia	45	41	14	66	24	11
Partidos políticos	32	51	17	41	43	16
Congreso Nacional	59	34	7	54	33	12
Medios de Comunicación	74	22	4	61	32	7
Fuerzas Armadas	61	31	9	71	22	7
<b>Escuelas</b>	<b>88</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>75</b>	<b>18</b>	<b>7</b>
Naciones Unidas	70	24	6	67	25	8
Gente en general	57	35	7	58	34	7
Gobernaciones	57	34	9	63	29	8

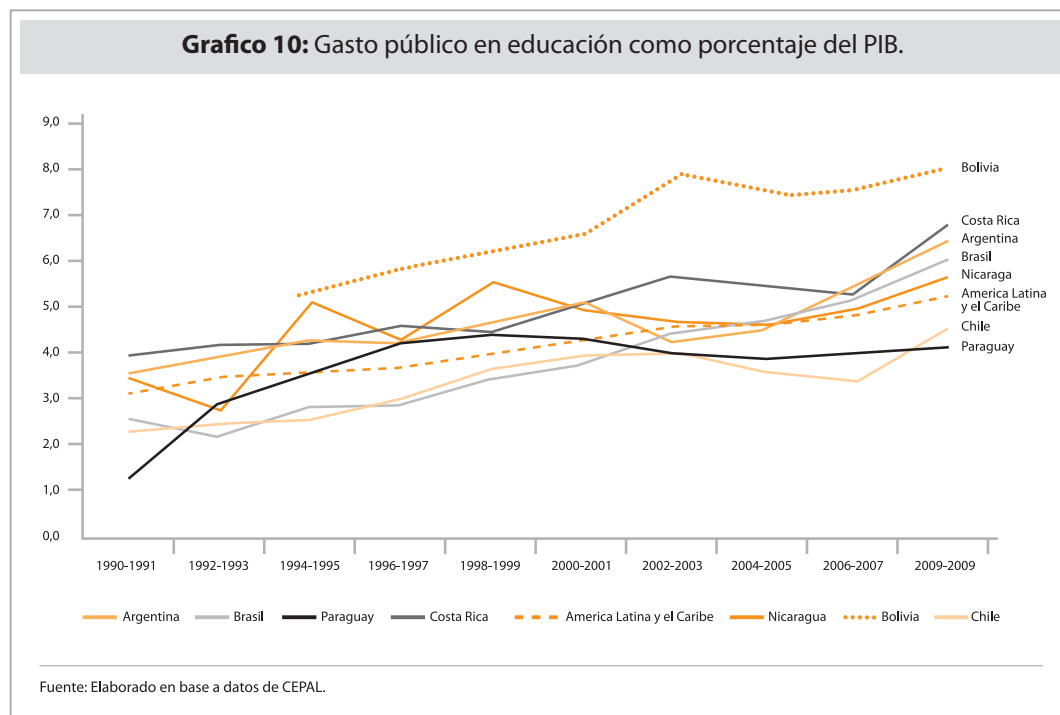
Fuente: SREDECC, MEC (2010). Informe Nacional. Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana

### 1.2.3 Financiamiento de la educación<sup>11</sup>

En nuestro país, el financiamiento de la educación proviene mayoritariamente del Tesoro Nacional. La participación del gasto público total en educación con relación al PIB es de 4.1% en el 2010, mientras que la UNESCO señala que, como mínimo, el 7% del PIB debería ser destinado a la educación.

La tendencia regional de periodos de caídas y ascensos coincide con la experiencia de nuestro país. Se resalta la gran diferencia en cuanto al punto de partida, equivalente a sólo el 1% del PIB. Este aumento en periodos muy cortos emana un aire alentador de inversión en el sector educativo.

Paraguay es uno de los países de la región cuya inversión en educación se encuentra **por debajo** del promedio regional.



<sup>11</sup> Artículos de interés sobre Financiamiento de la Educación: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/20696/S435yC-L2246e-P.pdf>

El comparativo del gasto público por estudiante por Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) evidencia que Paraguay invierte menos de 500 dólares por estudiante anualmente en el 1° y 2° ciclo de la Educación Escolar Básica, siendo el más bajo de la región.

**Cuadro 7:** Gasto Público por estudiante.

PAÍS	GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE EN PPA US\$		
	PRIMARIA (CINE 1)	SECUNDARIA (CINE 2-3)	TERCIARIA (CINE 5-6)
Argentina (**)	2.310	3.444	2.395
Brasil (*)	1.696	1.766	2.907
Chile (**)	2.141	2.323	1.757
Colombia (***)	1.407	1.362	2.423
Costa Rica (**)	1.620	1.599	-----
Dominica (**)	1.860	1.592	-----
El Salvador (**)	582	622	-----
Guatemala (**)	497	295	-----
México (*)	1.925	1.953	5.380
Panamá (**)	957	1.274	2.772
Paraguay (*)	480	727	1.161
Perú (**)	695	845	-----
República Dominicana (***)	618	622	-----
Uruguay (***)	-----	-----	-----
Venezuela (*)	1.116	994	-----

Fuente: Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO. COMPENDIO MUNDIAL DE LA EDUCACIÓN 2011. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo.

Nota: Primaria se refiere a la EEB (1° y 2° ciclo), Secundaria a la EEB 3° ciclo y a la Educación Media.

PPA: Paridad de Poder Adquisitivo

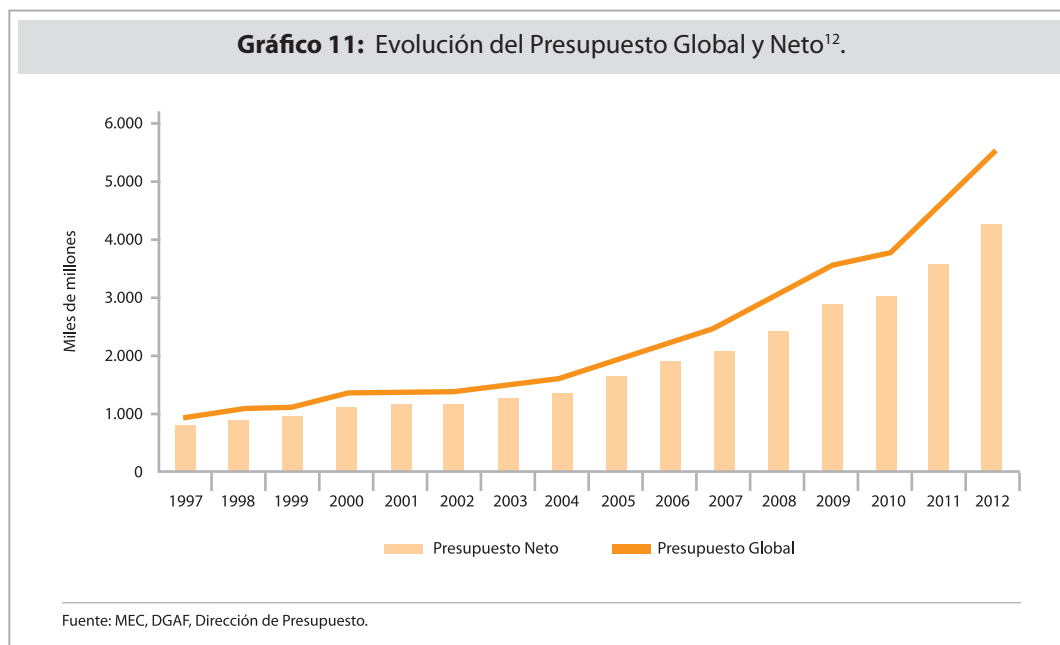
(\*) Los datos se refieren al año escolar o fiscal (financiero) de 2007.

(\*\*) Los datos se refieren al año escolar o fiscal (financiero) de 2008.

(\*\*\*) Los datos se refieren al año escolar o fiscal (financiero) de 2009.

----- No hay datos disponibles

Por su parte, la evolución del presupuesto del MEC muestra un incremento sostenido de la inversión en educación, sin embargo, al momento de analizarlo, se debe considerar que no todo lo que figura en la estructura presupuestaria del MEC es administrada por el mismo. Esto se puede observar en la diferencia entre el presupuesto global y el presupuesto neto.



Finalmente, si bien se dieron importantes incrementos en el presupuesto destinado al sector, el mismo es totalmente insuficiente para garantizar la gratuidad efectiva, así como la calidad con equidad en nuestro país.

<sup>12</sup> Presupuesto Neto es el presupuesto que administra el MEC, Presupuesto Global incluye el presupuesto de las universidades.



## 2. Informes de las Mesas Temáticas Situación actual y Propuestas

Como resultado de la primera fase de trabajo de las Mesas Temáticas, desarrollada entre diciembre de 2012 y julio de 2013, se han elaborado informes de cada una de las dimensiones abordadas, que contienen un análisis de la situación actual y propuestas técnicas de mejoramiento.

A partir de los *informes extensos*<sup>13</sup>, se ha elaborado esta sección, que pretende sintetizar los resultados de las siguientes Mesas Temáticas:

- **Sistemas de Información, Investigación y Evaluación.**
- **Formación Docente.**
- **Mejoramiento Organizacional (O&M).**
- **Infraestructura Educativa.**
- **Marco Legal de la Educación.**
- **Primera Infancia.**
- **TIC en Educación.**
- **Presupuesto en Educación.**

<sup>13</sup> Los informes extensos se encuentran disponibles en Juntos por la Educación.

## 2.1 Mesa Temática Sistemas de Información, Investigación y Evaluación

### Integrantes de la Mesa

Juntos por la Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Marta Lafuente</b>, Coordinadora de la Mesa.</li> <li>• <b>Rodolfo Elías</b>, Coordinador de la Mesa.</li> </ul>
MEC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mirna Vera</b>, Directora General de Planificación.</li> <li>• <b>Dalila Zarza</b>, Directora de Estadística Educativa.</li> <li>• <b>Velinda Paredes</b>, Directora General CIIE.</li> <li>• <b>Rodrigo Britez</b>, Director de Investigación CIIE.</li> </ul>
OEI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Eva Fleitas</b>, Asesora Técnica, OEI.</li> </ul>

### 2.1.1 Objetivo de la Mesa

Desarrollar un proceso de análisis de la situación actual de los sistemas de información, investigación y evaluación educativa en Paraguay y construir propuestas técnicas para el desarrollo de estos tres ámbitos de producción de información y conocimiento sobre la educación.

### 2.1.2 Justificación

Las capacidades de producción y uso de conocimientos se han vuelto elementos claves para pensar el mejoramiento de las capacidades de gestión, eficiencia y pertinencia de las tareas de los Estados contemporáneos insertos en un contexto globalizado.

La revisión muestra que la política educativa paraguaya requiere un importante desarrollo científico como sustento para mejorar su calidad. Este reto debe ser compartido y analizado colectivamente en nuestro país para promover la política informada en educación como política de Estado con fuertes alianzas, que favorezcan la asignación de nuevos recursos financieros, el concurso de profesionales talentosos y el desarrollo institucional.

### 2.1.3 Situación actual

En esta sección, al igual que en la presentación de las propuestas, se ha analizado en forma separada el sistema de información, que se refiere, fundamentalmente, a la producción de datos y estadísti-

cas, la referida a la investigación educativa y por último a los sistemas de evaluación que se utilizan en educación. Estos tres ámbitos están estrechamente ligados, sin embargo, existen diferencias en cuanto sus niveles de desarrollo y de los sectores e instituciones involucradas.

## a. Sistemas de Información

El MEC cuenta actualmente con tres sistemas: a) Sistema de Información de Estadística Continua (SIEC); b) Sistema de Gestión de Recursos Humanos, Financieros y Certificación Académica de Alumnos del MEC (SIGMEC) y c) Sistema de Gestión Académica y Administrativa (SGAA); estos dos últimos son de reciente implementación y de alcance limitado aún.

- **Sistema de Información de Estadística Continua (SIEC):** constituye la principal y única fuente oficial; tiene por objetivo disponer de información estadística cuantitativa oportuna, confiable, relevante y comparable; para la planificación, el seguimiento y la evaluación de las políticas del sector educativo en los distintos niveles de gestión; y difundir la información según las características de los diversos usuarios. Se compone de una base estadística y una base georreferenciada, conocida como Mapa Educativo Nacional.

- **Sistema de Gestión de Recursos Humanos, Financieros y Certificación Académica de Alumnos del MEC (SIGMEC):** su objetivo principal del desarrollo de este sistema ha sido la integración de la información referente a todos los procesos de recursos humanos y financieros del MEC; así, a fin de que la información generada por el mismo permita mejorar la transparencia y eficiencia de la gestión del MEC, abarcando las instancias del MEC, tanto del nivel central como de los niveles departamental, regional y local.

- **Sistema de Gestión Académica y Administrativa (SGAA):** consiste en un portal de información y acceso a información, desarrollado con el objetivo de proveer al MEC una herramienta de gestión que involucre a los usuarios (instituciones educativas, supervisiones y nivel central) en los procesos de matriculación y certificación documental así como de automatización de las transferencias de recursos financieros.

### Los principales problemas detectados en los sistemas de información son los siguientes:

- Dificultades para la integración de los sistemas mencionados, especialmente para la utilización con fines estadísticos, debido a que no fue considerada la compatibilización de codificación de los datos globales del MEC al momento de conceptualizar y desarrollar los nuevos sistemas.
- Duplicación de esfuerzos y estructuras de datos, especialmente entre los sistemas SIGMEC y SGAA, debido al solapamiento de funcionalidades.

*“La capacidad para producir, intercambiar y utilizar conocimientos para la formulación de las políticas públicas, está en la base de los procesos de desarrollo de las sociedades contemporáneas”.*

*Gorostiaga, Palamidessi,  
Suasnábar, 2012*

- Los datos capturados por los sistemas transaccionales (SIGMEC y SGAA) cuentan con los procesos de validación de la información del sistema informático, falta garantizar la confiabilidad de los mismos a nivel de proceso de captura desde su definición, verificación, aceptación y acceso controlado. En el SIEC se hace el intento, se tiene el respaldo documental, se hace consistencia y el aplicativo tiene acceso controlado.
- La capacidad interna del MEC para garantizar el mantenimiento y soporte de los sistemas es escasa, considerando que existe un gran número de funcionarios contratados, los cuales no necesariamente pueden ser garantizados para el siguiente año.
- La alta movilidad de los técnicos, quienes tienen cargo de docentes, se comisionan con frecuencia o salen del sistema, lo que implica repetir el proceso de capacitación.
- Existen problemas de conectividad permanente o directamente no se tiene en algunos sectores, esto impide o incide directamente en la alimentación del sistema.
- Escaso o nulo presupuesto anual para:
  - Mantenimiento y/o reposición de equipos informáticos a nivel central y departamental.
  - Difusión de los resultados.

## **b. Investigación en educación**

La investigación educativa en Paraguay ha sido un reflejo de la poca institucionalización de la investigación en ciencias sociales en el ámbito universitario paraguayo. Históricamente, las universidades tuvieron poco aporte en término de construcción de conocimientos y evidencias que puedan servir de base para la formulación de las políticas públicas.

Con la Reforma Educativa iniciada en los años noventa, se impulsó la investigación en el marco del diseño y la evaluación de programas y proyectos educativos y aparecieron instancias, tanto internas como externas al Ministerio de Educación que promovieron y realizaron investigaciones. Sin embargo, la producción de información y su uso para la definición, evaluación y los ajustes en la toma de decisiones y, como parte de los procesos de construcción de las capacidades institucionales del MEC, ha recibido una escasa atención.

## **c. Instancias del MEC involucradas en la investigación**

Si bien la investigación educativa es una actividad que se debe desarrollar principalmente en ámbitos académicos universitarios y en centros de investigación, el MEC tiene un importante rol en la definición de las líneas prioritarias de investigación para construir la política educativa. También puede generar espacios de investigación, conjuntamente con otros sectores externos al MEC. Actualmente existen dos instancias dentro del MEC que realizan y promueven investigaciones en educación: la unidad de investigación del Instituto Superior de Educación (ISE) y el Centro de Investigación e Innovación Educativa (CIIE).

En los años noventa, se estableció en el Instituto Superior de Educación (ISE) un área de investigación educativa, la Unidad de Investigación y Experimentación Pedagógica (UIEP), que ha conducido varias investigaciones. La UIEP fue creada en 1994 con el propósito de realizar estudios que contribuyan a las políticas educativas de la Reforma. Estaba integrada por un equipo de docentes de la institución que recibió asistencia técnica de la Universidad de Harvard, en el marco del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria (MECES), dotando a la UIEP equipamientos y presupuesto para investigaciones, hasta el año 2000.

En el año 2009, se constituyó el Centro de Investigación e Innovación Educativa (CIIE) del MEC, con el objetivo de promover y difundir la investigación educativa en el país. El CIIE se encuentra actualmente en el Vice Ministerio de Educación Superior y propicia la realización de investigaciones, publicación de informes y resultados de estudios, así como encuentros y conferencias.

*La toma de decisiones en educación debe estar **fundamentada** en las evidencias empíricas, resultantes de las evaluaciones y las investigaciones.*

#### **d. Los principales problemas detectados en la investigación educativa:**

- Investigaciones aisladas, desarticuladas, sin un lineamiento ni una definición de prioridades en término de conocimiento en educación.
- Poca difusión de las investigaciones. No se cuenta con centros de documentación que sistematicen y difundan sus resultados.
- Pocas publicaciones de informes de investigación, lo que dificulta la construcción de un cuerpo de conocimiento sobre un área temática.
- Debilidades metodológicas debido a la poca institucionalización y profesionalización de la investigación educativa.

#### **e. Evaluación educativa**

La *evaluación de la calidad de la educación*<sup>14</sup> en el país tiene un desarrollo incipiente como política de Estado para la mejora de la educación y la rendición de cuentas. En el periodo de la Reforma Educativa, se ha instalado un conjunto de mecanismos como proyectos financiados con fondos externos pero no se han podido integrar al Presupuesto Nacional de Gastos con fondos genuinos del Tesoro. Se han evaluado todos los ciclos y niveles educativos y se tienen resultados de un conjunto de indicadores en la Educación Inicial, la Educación Escolar Básica, la Educación Media, así como también en la Formación Docente (evaluación de IFD, evaluación de desempeño docente, entre otros).

<sup>14</sup> Ver material sobre la evaluación de la calidad de la educación:  
<http://www.educacion.gob.es/externo/mx/es/transatlantica/Transatlantica05.pdf>

El país participó de tres estudios internacionales y ha encargado una evaluación externa sobre el proceso y los resultados de la Reforma Educativa a la OEI, entre los años 2007-2008, cuyas recomendaciones han sido consideradas en la reformulación del Plan Paraguay 2020 y, posteriormente, parte de las recomendaciones técnicas han sido incorporadas al Plan Nacional de Educación 2024.

## **f. Prácticas existentes en el país y desarrollos institucionales alcanzados**

- **La evaluación del aprendizaje en las instituciones educativas.**

Según sus funciones, pueden ser: diagnósticas, formativas y sumativas, con fines de promoción de un grado al siguiente y de un nivel a otro. La unidad de análisis es el estudiante y los responsables de la evaluación son los docentes. Los resultados sirven para conocer el progreso y la situación de los aprendizajes de cada área del conocimiento por grado, ciclo y nivel educativo.

- **La evaluación de la calidad en el sistema educativo.**

El Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE), es el primer dispositivo institucional creado para evaluar el nivel de rendimiento y los factores asociados. Se instaló con la Reforma Educativa en el año 1995 y es gestionado por la Dirección de Planificación del MEC.

- **Mecanismo de Licenciamiento y Acreditación de Instituciones Formadoras de docente.**

Las evidencias empíricas mostraron la necesidad de pensar en el mejoramiento permanente de los Institutos, por lo cual se avanzó en el diseño y la validación del sistema de Licenciamiento y Acreditación de las instituciones formadoras de educadores. Tiene aplicación parcial y se gestiona al interior del MEC.

- **Evaluación del Desempeño para la Certificación Profesional de los Educadores.**

Dicho mecanismo es definido como el conjunto de procesos que acompaña el desarrollo profesional del educador, asegurando que el mismo posea las competencias docentes requeridas para su ingreso laboral al sistema educativo oficial y durante su permanencia. Su aplicación se halla en la fase inicial con la evaluación para el acceso al cargo.

## **g. Evaluación de la Educación Inicial y Preescolar**

La evaluación de la calidad para este nivel tomó en consideración la estructura, el proceso, la orientación y su influencia en el desarrollo infantil. El diseño es de corte cuasiexperimental, con una medición al inicio y al final del año, y otra, con un grupo experimental y un grupo de control. El estudio mostró que la intencionalidad pedagógica es débil, lo cual sería un indicador de la falta de conocimiento del desarrollo infantil. Los factores asociados muestran que es el contexto familiar el que más incidencia tiene en el desarrollo infantil, tanto en aspectos cognitivos, lenguaje y socio afectivos. El estudio no tuvo continuidad.

## h. Evaluaciones y estudios internacionales

Paraguay participa de los siguientes estudios internacionales:

- **Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (UNESCO/OREALC):** Su objeto de estudio es el nivel de Educación Básica. Paraguay participa desde 1996 a través del SNEPE. El primer estudio se realizó en 1997 y el segundo en 2006. Además de ser la primera experiencia de evaluación comparada, ha sido un espacio de formación y actualización profesional de los técnicos del MEC.
- **Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana que abarca el tercer ciclo de la EE:** Tiene como propósito la construcción de una ciudadanía democrática en los países de América Latina. Aborda contenidos tales como: sociedad civil, sistemas, participación, principios e identidad cívica. En el año 2008 los instrumentos fueron validados y en el 2009 se realizó la evaluación de la muestra internacional seleccionada.
- **Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización de Adultos (LAMP):** Mide los niveles de analfabetismo de la población de 15 años y más. A diferencia de los dos estudios mencionados primeramente que se aplican en las instituciones educativas, LAMP se aplica en los hogares y es independiente al año de escolarización de la persona a quien se evalúa.

## i. Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES/ARCU-SUR)

El foco de la evaluación son las carreras de grado. Las resoluciones pueden adoptar decisiones de Acreditación, No acreditación o Acreditación postergada. En todos los casos, el mecanismo prevé el seguimiento del resultado y la carrera debe desarrollar acciones de mejora verificables en la siguiente evaluación. La evaluación en el nivel de posgrado se halla en fase inicial y la evaluación institucional se encuentra en etapa de validación.

## j. Evaluación Externa de la Reforma Educativa (OEI, 2007)

Algunos de los problemas detectados en la evaluación educativa, particularmente en las evaluaciones nacionales e internacionales, son las siguientes:

- La debilidad en el uso para la mejora las evaluaciones se debe a la incipiente cultura de este instrumento y, quizá, a la falta de articulación de los programas de evaluación con las macro y micro políticas referentes a la carrera docente, el desarrollo curricular y la mejora de calidad de la educación.
- Los resultados de la evaluación 2007 no han tenido difusión masiva y no se cuenta con evidencia empírica de su uso para la toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas del sector. La Dirección de Planificación hace uso de los resultados en reuniones de trabajo con fines de análisis de políticas y evolución del Plan Sectorial de Educación 2024.
- Los avances técnicos logrados con el esfuerzo de profesionales paraguayos, la inversión de recursos públicos y el apoyo internacional, sin embargo, sufren el debilitamiento institucional del SNEPE como instancia de producción científica.

## 2.1.4 Propuestas Técnicas

### a. Sistema de Información

El desafío pasa por consolidar el SIEC y completar el desarrollo y la implementación del SIGMEC y del SGAA, previa evaluación, atendiendo a la complementariedad y compatibilidad de los Sistemas y evitando duplicaciones que generen multiplicación de tareas para suministrar la información. Por otro lado, mejorar el uso y difusión del mismo como elemento fundamental en la toma de decisiones de política educativa.

#### Corto plazo

- Realizar un estudio evaluativo sobre la situación actual de las diversas iniciativas de recolección de datos existentes en el MEC, con el asesoramiento de la UNESCO como depositario de las Naciones Unidas en temas relacionados a sistemas de información a nivel mundial.
- Iniciar el proceso de elaboración de un diseño integral de la política de gestión de la información del sector educativo con su correspondiente plan de desarrollo e implementación.

#### Mediano plazo

- Iniciar la implementación gradual del Plan de Desarrollo de la Política de Gestión de la Información del sector educativo, bajo el amparo de un decreto que disponga su aplicación, garantizando la compatibilización de las bases de datos, la disponibilidad de la información y su comparabilidad histórica.
- Desarrollar el módulo de Información Estadística para la educación superior, conforme a la política de gestión de información aprobada.
- Desarrollar sistemas interactivos de visualización y recuperación de la información como estrategia de democratización, difusión y comunicación.
- Garantizar la accesibilidad y el uso de la información estadística disponible, a través de acuerdos con universidades, institutos de investigación, realización de estudios conjuntos y entre otras actividades.

#### Largo plazo

- Implantar y consolidar la política de gestión de información (acopio, procesamiento, análisis y difusión).
- Mantenimiento y mejora continua del sistema de información del sector educativo.
- Implementar el módulo de información estadística para la educación superior.



## b. Investigación en educación

### Corto plazo

- Diseñar e instalar una Base Documental de Investigaciones en Educación para el MEC (BANEDUC).
- Establecer y cumplir un cronograma de publicación de la Revista Paraguaya de Educación, revista científica indexada bianual, que cuenta con evaluación de pares internacionales.

### Mediano plazo

- Definir la política y la agenda de investigaciones en y para educación.
- Fortalecer acervos institucionales y espacios de difusión de investigaciones y estudios en educación (Ej. BANEDUC, Revista Paraguaya de Educación, etc.).

### Largo plazo

- Crear un fondo con recursos estatales como incentivo para promover la política de investigación y evaluación en y para educación, con participación interinstitucional.
- Construir un modelo institucional adecuado para las actividades de investigación en educación que asegure estándares de calidad, estable e independiente e incentive su uso en la gestión de políticas públicas en y para educación.

## c. Evaluación educativa

### Corto plazo

- Dar continuidad a la participación de Paraguay en el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) UNESCO/OREALC.
- Integrar un equipo de expertos *ad hoc* para el desarrollo del TERCE (aplicación, procesamiento, análisis y elaboración de informes).
- Poner a disposición pública los resultados del Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización de Adultos (LAMP) y promover el uso de la base de datos como fuente de investigaciones.

### Mediano plazo

- Fortalecer la política de Evaluación que defina, entre otros temas, la periodicidad, los tipos, propósitos de evaluación, como política al servicio de la mejora continua de la educación, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.
- Revisar el marco institucional, legal y financiero de la Evaluación y elaborar una propuesta de un modelo institucional y estructura organizacional, el marco legal del sistema de evaluación de la educación en Paraguay que favorezcan su inserción como parte fundamental de la política educativa para el monitoreo y la mejora continua de la educación.
- Mejorar la evaluación de los aprendizajes en las instituciones educativas.
- Desarrollar la Evaluación de las Instituciones Formadoras de Docentes (Licenciamiento y Acreditación).
- Elaborar un Plan de participación del Paraguay en estudios Internacionales, particularmente en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) y otros como el Estudio Internacional de Ciudadanía (ICCS) y el PIRLS (IEA).
- Elaborar, formalizar e institucionalizar un programa de fortalecimiento de capacidades técnicas a nivel del MEC.
- Difundir los resultados educativos (estadísticas, investigaciones y evaluaciones).
- Impulsar la institucionalización y el fortalecimiento de los sistemas de información, evaluación e investigación.
- Definir un sistema de incentivos para atraer a profesionales altamente calificados a las instancias del MEC responsables de estadísticas, evaluación e investigación.

### Largo plazo

- Impulsar el segundo estudio del Desarrollo Infantil en el nivel Inicial.
- Realizar el segundo estudio del Pensamiento Crítico y Social en la EM.
- Participar del 2° Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana (ICCS).
- Participar del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA).
- Evaluar cada dos años el rendimiento académico y los factores asociados en todos los ciclos y niveles educativos.
- Invertir en la formación de alto nivel de profesionales en programas internacionales en esta etapa y en el mediano y largo plazos desarrollar programas nacionales de posgrado en universidades paraguayas.
- Dar continuidad a la difusión de los resultados educativos (estadísticas, investigaciones y evaluaciones).

## 2.2 Mesa Temática Formación Docente

Integrantes de la Mesa	
Juntos por la Educación	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Margarita Sanabria</b>, Coordinadora de la Mesa.</li></ul>
MEC	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Lucy Bento</b>, Directora General de Instituciones de Tercer Nivel.</li><li>• <b>Karen Rojas</b>, Directora General Desarrollo Profesional del Educador, periodo 2012.</li><li>• <b>Celsa Rodríguez</b>, Directora General Desarrollo Profesional del Educador, periodo 2013.</li><li>• <b>Carlos Garay</b>, Director de Instituciones Formadoras de Docentes.</li><li>• <b>Higinio Olmedo</b>, Director de Evaluación de Instituciones Formadoras de Docentes.</li><li>• <b>Matilde Duarte</b>, Técnica, Gabinete del Viceministerio de Educación Superior.</li><li>• <b>Gladys Vivian Florentín</b>, Jefa de Cooperación Relaciones Internacionales y Enlaces institucionales.</li></ul>

### 2.2.1 Objetivo de la Mesa

Desarrollar un proceso de análisis de la situación actual de la formación docente en Paraguay y construir propuestas técnicas de mejoramiento, conjuntamente con referentes del MEC.

### 2.2.2 Justificación

La investigación educativa reporta datos e informaciones que permiten afirmar que:

**a. La calidad del docente hace la diferencia en cuanto al logro de resultados educativos.** Preparación inicial, desarrollo de capacidades, rendimiento académico, entrenamiento pedagógico en servicio, fluidez verbal, dominio de la disciplina, acceso y utilización de libros, textos y materiales didácticos; evaluaciones continuas, acompañamiento a sus alumnos, entre otras.

**b. Las y los educadores deben participar activamente en los procesos de cambios.** Cuando esto sucede, se modifican en forma sustancial las prácticas en aula. Por el contrario, cuando se excluye al docente, cuando las reformas se planifican sin tener en cuenta la realidad local, aún las intervenciones más costosas, están destinadas al fracaso.

## La Ley General de Educación (Art. 17)

*Está garantizada para todos la libertad de enseñar, sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética. Los docentes participarán activamente en la comunidad educativa.*

*Se entenderá la autorrealización del docente, su dignificación y su capacitación permanente, atendiendo a sus funciones en la educación y a su responsabilidad en la sociedad.*

*Las autoridades educativas promoverán las mejoras de las condiciones de vida, de seguridad social y salario, así como la independencia profesional del docente.*

c. **La profesionalización docente se sustenta en el desarrollo, crecimiento y apoyo continuo.** La formación es un proceso, no un evento puntual, por lo cual, se debe crear las condiciones que aseguren su continuidad y sostenibilidad.

### 2.2.3 Situación Actual

#### a. Estructura MEC con competencia sobre políticas docentes

Según el informe de Vaillant (2012)<sup>15</sup>, la estructura actual del MEC no facilita la toma de decisiones en materia de políticas docentes. Se constata una falta de articulación y de coordinación entre las dependencias que tienen competencias en temas docentes.

El organigrama actual evidencia dicha compartimentación y un cierto “desorden” que contribuye a la ingobernabilidad del sistema. Son muchas las direcciones que actúan en la materia: aquellos que forman a los docentes no se relacionan con quienes los contratan y estos no lo hacen con quienes los evalúan.

En la actualidad, del análisis del organigrama vigente en el MEC, al momento de desarrollo de este diagnóstico, se deduce que tienen competencia en materia de formación docente tres de los cinco Viceministerios: de Educación Superior de la cual dependen los IFD, los Institutos Superiores y las Universidades; de Gestión Educativa, que regula todos los niveles del sistema educativo, excepto la educación superior, y de Desarrollo Educativo, que gestiona entre otros, los concursos públicos de oposición, la evaluación de la calidad de los IFD y las evaluaciones de desempeño docente, además de que el Viceministerio de Cultura y de Juventud también se vinculan con las políticas docentes.

La Mesa ha identificado que, de las 31 Direcciones Generales del MEC, 19 tienen alguna intervención en la política docente, mientras que, de las 98 Direcciones de nivel, 27 participan en esta temática. Además, operan en el ámbito de formación docente: las Universidades, los Institutos Superiores y la Agencia Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Superior (ANEAES).

Estos últimos tienen autonomía en su funcionamiento y no están regulados por el MEC. Esta configuración lleva a la Mesa a pensar que el tema docente en el MEC, “es bandera de todos y de nadie”.

<sup>15</sup> Vaillant, Denise (2012) Informe “Estado del arte de la profesión docente en Paraguay”.

## b. Instituciones y Programas de Formación Docente

Existen 134 Institutos de Formación Docente (IFD) que operan bajo la dependencia del Ministerio de Educación y Cultura, de los cuales, 40 son de gestión oficial y 94 de gestión privada. El MEC no cuenta con recursos humanos calificados, ni con recursos materiales ni financieros para la adecuada operación de los IFD de su propiedad, ni para el control y monitoreo de los mismos. Esta última labor se agudiza en los IFD de gestión privada.

Sin embargo, cabe resaltar que el monitoreo es deficitario tanto en los institutos de gestión oficial, como en los institutos de gestión privada.

Las Universidades e Institutos Superiores también forman a docentes y a profesionales de distintas disciplinas que ejercen la docencia en el sistema educativo nacional, pero al tener autonomía estas instituciones, el MEC no tiene posibilidad de regularlos.

La reforma del nivel de Formación Docente se inicia en el año 2002, a diez años de la aplicación de la Reforma Educativa en el aula de la EEB, lo que muestra claramente que el docente ha sido ignorado en el proceso de reforma, por lo que, en muchos casos, aún las intervenciones más costosas y mejor diseñadas desde órganos centrales han fracasado.

En informes provenientes de datos de los procesos de autoevaluación de los 20 IFD de gestión oficial, proporcionados por el MEC, se relevan serias limitaciones en cuanto a: infraestructura (no se cuenta con lo básico, en algunos casos ni siquiera con terreno propio), tecnología (muchos tienen menos que las propias escuelas), currículum (énfasis de la formación es teórico y poco orientado a desarrollar comportamientos y prácticas pedagógicas específicas), formador de formadores (no se atiende) y oferta educativa (limitada).

Por otra parte, el MEC desconoce la situación real y actual de los IFD de gestión privada y no tiene potestad para intervenir en los 38 Institutos Superiores existentes en la actualidad, de los cuales 12 ofrecen programas de Formación Docente propiamente; 53 Universidades de las cuales 33 ofrecen programas de Formación Docente, concentrando la oferta en Licenciaturas en Ciencias de la Educación (83) y Psicología (70), según el informe 2012 del Viceministerio de Educación Superior.

## c. Formación Docente Inicial

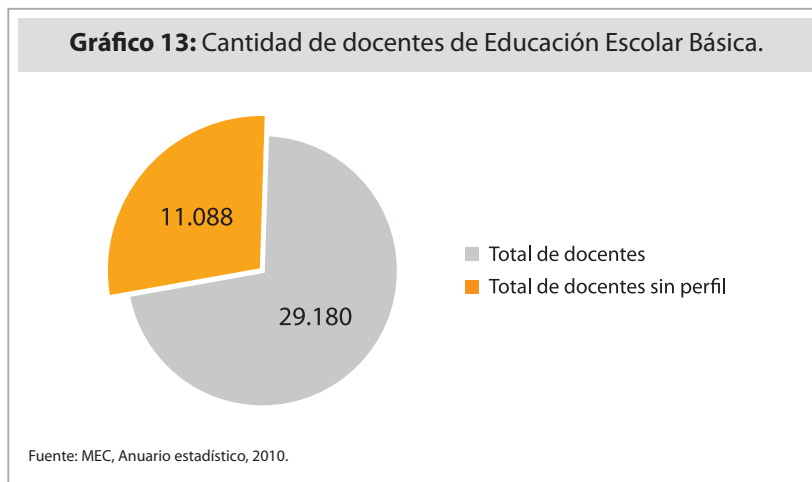
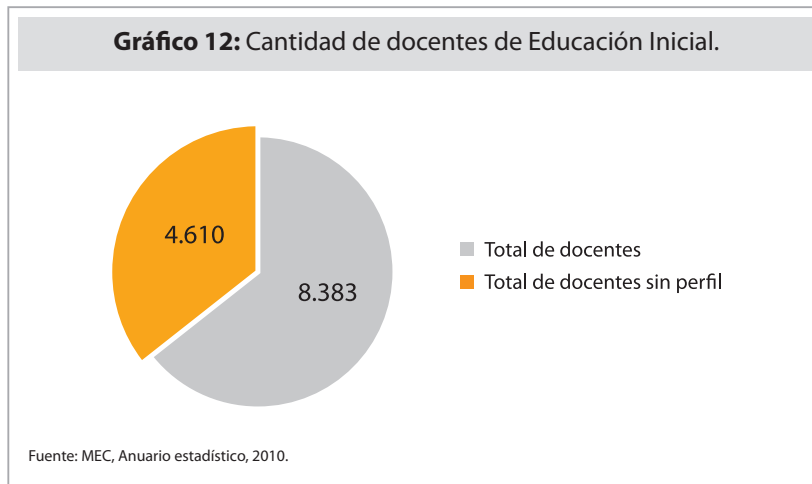
La oferta de Formación Docente Inicial se muestra con limitada cobertura, discontinuidad, carencia de un enfoque sistémico y saturación de docentes de Educación Escolar Básica (EEB) (1° y

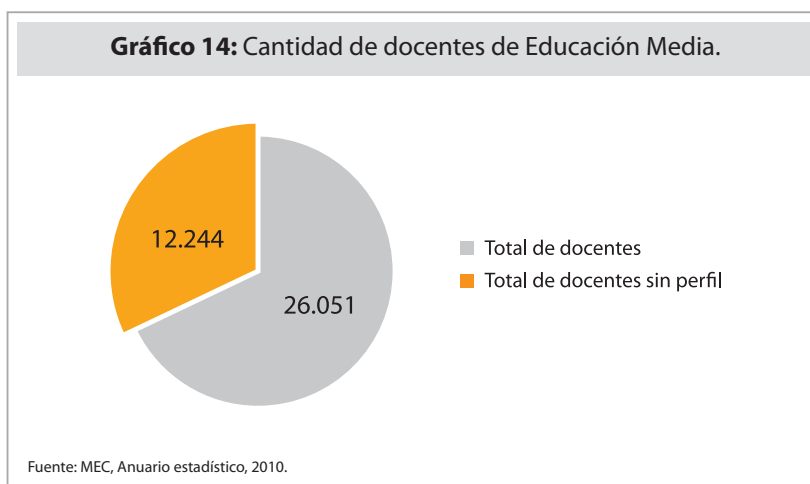
Un aprendizaje vital sobre el proceso de la Reforma Educativa en Paraguay es la importancia de la participación protagónica de los y las docentes en los planes, programas y proyectos educativos.

2° ciclos). No atiende necesidades reales de Formación Docente. Así, por ejemplo, se conoce que en el 3° ciclo de la EEB el 38% de los y las docentes no poseen la formación académica necesaria para el nivel que enseñan.

Esta situación se agrava en la Educación Media (47% sin perfil), Educación Inicial (55% sin perfil) y la situación más grave se aprecia en la Educación Indígena, donde casi el 40% de la población indígena es analfabeta y los docentes, en su mayoría, no tienen la EEB terminada. Son escasas o poco conocidas las ofertas formales y continuas para la Formación Docente, la Educación Permanente, Educación Técnica, Educación Inclusiva, Formación de Cuadros Directivos, Supervisores y Técnicos Especializados.

En los gráficos siguientes pueden apreciarse, según datos contenidos en el Anuario Estadístico del MEC - 2010, que cerca de 28.000 docentes vinculados al Sistema Educativo Nacional no reúnen la formación académica requerida para ejercer la docencia en los distintos niveles educativos.





Si bien se conocen propuestas puntuales, no se cuenta con un Plan Nacional de Formación de Formadores para quienes son o serán Directores, Supervisores y personal especializado. Existen esfuerzos aislados del MEC de formación a nivel de Maestría de profesionales (Programa Liderazgo Educativo- MEC/BIRF).

No se ha desarrollado un itinerario formativo para docentes articulado a la oferta en educación superior. Los IFD forman parte del Sub-sistema de Educación Superior junto con los Institutos Superiores y las Universidades, pero estos últimos no reconocen ni valoran la Formación Docente Inicial para la continuidad de estudios, salvo excepciones donde existen convenios de cooperación entre las instituciones.

Se conocen algunas Universidades que facilitan la formación de grado reconociendo las materias aprobadas en los Institutos de Formación Docente y el título de Formación Inicial. Se observa una articulación entre los programas de formación, emulando lo que sería la construcción e instalación de un itinerario formativo docente.

Sin embargo, esta práctica no es generalizada y, además, el propio MEC desvaloriza esta modalidad de formación al otorgar menor puntaje a títulos académicos obtenidos de la suma de materias convalidadas más años de licenciatura. Los y las docentes participan con desventajas en los Concursos Públicos de Oposición, en relación a colegas que han cursado programas de licenciatura sin materias convalidadas.

Los Programas de Formación y Oferta Laboral Docente atraen principalmente a las mujeres. En efecto, según datos contenidos en el Anuario Estadístico MEC-2010, de un total de 76.944 docentes, el 68,8% es mujer, llegando casi al 85% en la Educación Inicial. En la Educación Media, se amplía el número de varones y se reduce la participación de la docencia femenina al 60% en este nivel educativo, registrando, al menos, 41% de docentes con título de grado universitario.

Siguiendo la misma fuente, se conoce que más del 82% de los y las docentes tiene menos de 40 años, concentrándose casi el 50% entre 30 y 39 años, lo que indica que existe una fuerza laboral joven en contraposición a un grupo, importante también, que se encuentra en etapa de jubilación.

Uno de los principales desafíos en Paraguay consiste en repensar **nuevos sistemas de Formación Docente**, acordes a los intereses, entornos y necesidades de los sujetos.

Los datos obrantes en los IFD de gestión oficial dan cuenta de que “los buenos estudiantes de la Educación Media”, con calificaciones 4 y 5, buscan ingresar en carreras universitarias y no ven en la docencia una oferta laboral interesante, por lo que podría afirmarse que la docencia no atrae a los “buenos estudiantes”.

En cuanto al perfil socio-económico de los y las estudiantes de la Formación Docente Inicial, en los IFD de gestión oficial, claramente la mayoría proviene de sectores sociales bajos, donde el trabajo docente es una posibilidad de acceder a un empleo estable.

#### **d. Formación continua de docentes en servicio**

Los IFD no asumen su condición de Educación Superior. El calendario académico anual y el horario de funcionamiento son iguales a los de la escuela, por lo tanto, no están disponibles para docentes en servicio. La oferta de formación continua en servicio es baja, no es sistemática, no está articulada a la Carrera Docente en la mayoría de los casos, no siempre está a cargo de personas idóneas para el cargo.

#### **e. La formación en servicio es considerada “un evento, no un proceso”.**

Existe discontinuidad en los programas y las acciones de formación docente: la escala de operación, los modelos “en cascada”, diseños y procesos están frecuentemente alejados de los intereses, entornos y necesidades de los sujetos. A esto se suman las dificultades de acceso, las condiciones precarias de los formadores, la insuficiencia de recursos.

Existe una falta de definición sobre el tiempo que los individuos o los colectivos pueden dedicar a estos procesos de formación continua dentro de las jornadas laborales y sin perjuicio de la atención a los estudiantes. Además, y tal vez sea el factor más relevante, los esfuerzos de formación continua en servicio no tienen la suficiente valoración que estimule la superación de los y las docentes.

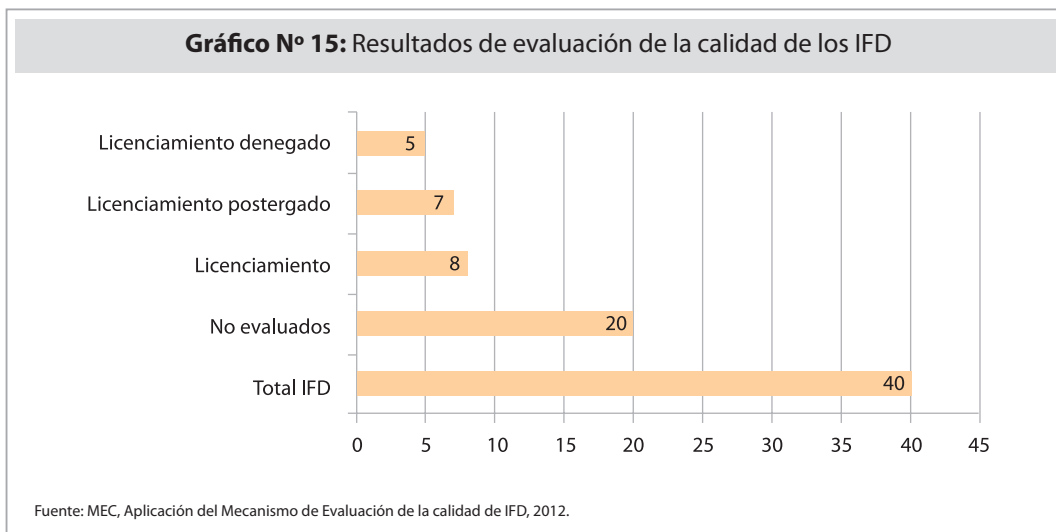


## f. Evaluación de la calidad de los Institutos de Formación Docente

El mecanismo de evaluación de la calidad de los IFD, denominada *Licenciamiento*, evalúa las dimensiones de gestión, recursos, proyecto académico y vinculación con el medio. Este mecanismo no cuenta con los recursos necesarios para su aplicación plena y, por sobre todo, para la atención de los planes de mejora emergentes de los procesos de evaluación.

En el 2012, de un total de 20 IFD de gestión oficial evaluados, solo 8 obtuvieron la resolución de Licenciamiento, lo cual expresa que los mismos reúnen los requisitos mínimos para operar.

Los espacios de Formación Docente deben ser **repensados** de acuerdo con los nuevos desafíos pedagógicos y **rediseñados** a partir de las necesidades del contexto.



Es importante asumir con rigurosidad el proceso de evaluación de la calidad de los IFD y la aplicación de planes de mejora, pues de esto depende el mejoramiento de la oferta formativa, así como también, la optimización de los recursos del Estado en los 40 IFD de gestión oficial.

## g. Certificación de los Educadores Profesionales

Desde el año 2004, opera un mecanismo de selección de educadores vía Concurso Público de Oposición. El mismo presenta necesidades de ajustes metodológicos y normativos. Aún con el mecanismo vigente, se identificaron arbitrariedades en la selección y nombramiento de docentes y, particularmente, de supervisores y coordinadores departamentales, quienes no acceden a los cargos vía concurso.

La participación del gremio docente como integrante del equipo evaluador para la selección de docentes representa un adelanto en materia de participación y responsabilidad compartida, pero, por otro lado, presenta conflictos de intereses que afectan seriamente a los procesos. Se recomienda el estudio de esta situación y la construcción de una reglamentación adecuada y pertinente para la participación de los representantes del gremio de educadores.

Según reflexiones de esta Mesa, el salario docente no está asociado a la Evaluación de Desempeño ni a la Carrera Docente.

Por otra parte, informes del MEC dan cuenta del bajo rendimiento de los docentes en las pruebas de selección, así como de directores generales. Se ha tomado conocimiento de que existen cargos vacantes por falta de personas con perfiles docentes, lo cual evidencia la falta de oferta formativa para ciertas especialidades y para ciertos niveles educativos: Educación Inicial, Educación Técnica, Educación Permanente, Educación Media, Educación Inclusiva. Asimismo, se registra una falta de oferta educacional para la formación de los equipos directivos de las instituciones.

La vigencia de la contratación del personal de la educación es prácticamente permanente, por al menos, 28 años. En la reglamentación del Estatuto del Educador está prevista la evaluación del primer año de ejercicio docente para la confirmación en el cargo, pero no se cumple.

Se aplica un mecanismo de Evaluación de Desempeño, pero éste presenta limitaciones importantes en términos normativos, metodológicos y, principalmente, no cuenta con recursos materiales ni financieros para su operación plena, ni para el diseño de programas asociados a los resultados de la evaluación de desempeño.

## h. Carrera Docente

En cuanto a la carrera docente, es necesaria una reestructuración de acuerdo con los niveles. La principal forma de ascenso consiste en la salida del aula para asumir un puesto en la dirección o la supervisión educativa. La promoción horizontal es inexistente, no se da la posibilidad de desarrollo profesional en aula y se incentiva indirectamente a los buenos docentes a dejar la enseñanza.

El sistema de Escalafón Docente otorga un alto peso a la antigüedad y a la tenencia de certificados. Es un proceso voluntario, el o la docente se inscribe en el escalafón docente si lo desea. El Estado tiene serias dificultades presupuestarias para hacer frente a los compromisos. El tema de pagos de beneficios constituye un foco de conflicto entre el MEC y el gremio docente, incluso, el motivo de numerosas y prolongadas huelgas docentes. No se tiene evidencias de que el escalafonamiento docente redunde en mejores prácticas docentes.

Existe un Mecanismo denominado ***Certificación Profesional de Educadores***, diseñado y aprobado por el MEC, que reconoce los procesos vigentes en materia de acceso a la Carrera Docente (certificación documental, concurso público...) y centra su atención en la evaluación de desempeño docente como procedimiento para la permanencia en el sistema, articulado con procesos formativos, de incentivos o de retiros.

Se ha observado que el mismo se aplica por partes, no cuenta con presupuesto adecuado, no son tan operativos los programas asociados a los resultados de evaluación de desempeño docente. En suma, los esfuerzos y los costos de aplicación de un mecanismo incompleto y sin consecuencias, antes que apoyar la mejora docente, alimentan prácticas indeseables, como el enfrentamiento entre directivos y docentes cada fin de año, en el momento del llenado del formulario de evaluación de desempeño.

**Escalafón Docente**  
Es un Sistema de clasificación de docentes de acuerdo con su preparación académica, experiencia y méritos reconocidos, que otorga una asignación mensual complementaria.

## **i. Marco Normativo de la Formación Docente**

El marco normativo de la Formación Docente establece amplias facultades al MEC para definir las políticas, dado que los IFD, aún cuando son parte del sub-sistema de Educación Superior, operan bajo la gestión del MEC.

Sin embargo, al mismo tiempo, este marco restringe las potestades institucionales del MEC en términos de supervisión y control de instituciones formadoras de docentes, disponibilidad presupuestaria, regulación del gremio docente, estructura organizacional y funcional, entre otros, principalmente de los Institutos Superiores y Universidades, que también ofrecen programas de formación docente inicial, de grado y de postgrado.

La Ley de Presupuesto no cumple con el mandato que dispone la Ley General de Educación, en cuanto a la provisión de los recursos necesarios al MEC para asegurar el desarrollo de los programas de Formación Docente, en el marco de las necesidades del sistema educativo nacional.

Al momento de desarrollo de este diagnóstico, se encuentra en vigencia la Ley del FONACIDE (Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo) que prevé recursos para la excelencia educativa y la innovación, donde la Formación Docente es un foco central. En contrapartida, el Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGGN) no asignó presupuesto al MEC para el 2013 en el rubro de capacitación docente y direcciona hacia el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI). Al cierre de este estudio, el MEC no cuenta con recursos para este rubro.

Por otra parte, del análisis de la Ley N° 1725/ 2001 del Estatuto del Educador, se concluye la necesidad de revisión, ajustes o derogación de artículos que frenan la posibilidad de instalar mecanismos de rendición de cuentas por parte de los docentes acerca de su desempeño, la instalación de una Carrera Docente basada en méritos, la obligación y el derecho de los docentes a la formación continua en servicio y, en particular, la inclusión de las personas que ejercen la docencia en programas de Formación Docente.

También, la Mesa ha realizado un análisis del anteproyecto de Ley de Educación Superior y llama la atención sobre la necesidad de la pronta reglamentación de los tres únicos artículos que regulan la formación docente, ratificando al MEC como ente rector de las políticas docentes.

La Ley de Becas (2012) también debe ser revisada y ajustada ya que, a criterio de la Mesa, más que facilitar, promocionar y regular los sistemas de becas con equidad, contiene artículos que atentan contra estas posibilidades.

La promulgación de la Carta Orgánica del MEC, a juicio de la Mesa, será una potente herramienta jurídica para ordenar las instancias responsables de las políticas docentes. Además, urge la necesidad de ajustes a la Ley General de Educación y de la Resolución MEC para la apertura y funcionamiento de los IFD.

En concordancia con las fuerzas y limitaciones relevadas en este diagnóstico, se deben plantear propuestas de mejora de la Formación Docente en el corto, mediano y largo plazo. Lo que sigue, constituye unas primeras aproximaciones en términos de “Propuestas para la mejora continua de la Formación Docente en Paraguay”.

## 2.2.4 Propuestas Técnicas

### Corto plazo

- Reconocer la necesidad de atención prioritaria de la formación docente como política de estado.
- Elaborar un Plan Nacional de Formación de Formadores.
- Diseñar el itinerario formativo del educador.
- Fortalecer los mecanismos de monitoreo y seguimiento de los IFD bajo gestión del MEC.
- Aplicar los Planes de mejoras emergentes de la evaluación de la calidad de los IFD de gestión tanto oficial como privada y tomar decisiones consecuentes a los resultados evaluativos.
- Asignar el presupuesto necesario para la formación docente.

### Mediano plazo

- Aplicar en forma plena el Mecanismo de Licenciamiento para evaluar la calidad de los IFD de gestión oficial y tomar decisiones consecuentes.
- Aplicar en forma experimental y focalizada el Mecanismo de Certificación de los Educadores Profesionales, en su diseño pleno: matriculación docente, certificación documental, concurso público, evaluación de desempeño docente, maestros nóveles, formación en servicio, incentivos, compromisos que ayuden a los docentes a mejorar el entorno de aprendizaje para los estudiantes, le facilite la carrera docente y la valoración de sus méritos.
- Blindar los procesos de selección, permanencia y retiro del personal de la educación de intereses exógenos, a través de normativas y procedimientos claros y transparentes.
- Ordenar la estructura organizacional y funcional del MEC responsable de las políticas de formación docente.
- Exigir a los IFD una participación activa en la investigación educativa, desarrollar prácticas modelos en sus programas de estudios actualizados y pertinentes, y asignar suficiente tiempo de reflexión con los estudiantes–maestros sobre prácticas de enseñanza, de modo a fortalecer las competencias docentes como creador de condiciones favorables para el aprendizaje de todos sus estudiantes.
- Diseñar una variedad de programas alternativos de formación continua en servicio de los docentes, compatibles o adaptados a las necesidades, posibilidades y limitaciones locales. Se sugiere considerar aquellos programas o iniciativas educativas de corta duración con apoyo continuo, utilizando todos los modos y medios posibles: radio, tv, videoconferencias, círculos de aprendizajes, foros virtuales, plataformas, teléfonos celulares, diarios, pasantías regionales, nacionales

e internacionales, congresos, seminarios, cursos cortos, etc., sistemáticos y conducentes a la mejora de desempeños.

- Mejorar sustancialmente la infraestructura, mobiliario, tecnología, acceso a internet y otros de los IFD de gestión oficial.

### Largo plazo

- Diseñar nuevos currículos para la formación docente inicial, principalmente para los del 3° ciclo de la EEB, EM, EI, Educación permanente, Educación Técnico, Educación Indígena, Educación inclusiva.
- Adecuar, ajustar, derogar según convenga los marcos legales vinculados a las políticas docentes: Ley General de Educación, Ley del Estatuto del Educador, Ley de Educación Superior, Ley del Calendario Escolar, Ley de Becas, Ley de ANEAES.
- Formar docentes para: Educación Media, Educación Inicial, Educación Permanente, Educación Inclusiva, Educación Técnica.
- Formar profesionales para directores, supervisores, coordinadores académicos, secretarios académicos, técnicos.
- Crear y operar Centros de Formación y Perfeccionamiento especializados de alta complejidad, con directores y docentes del más alto nivel de cualificación, que atraiga a los mejores candidatos a la formación docente y disponga de toda la infraestructura y recursos para acoger a los docentes en servicio por periodos cortos, con servicio de alojamiento, alimentación, transportes, materiales, acceso internet, tecnología educativa tradicional y de punta, etc. en puntos estratégicos de la geografía nacional (norte, sur, este y oeste).
- Diseñar, ampliar, fortalecer, el sistema de información asociado a la formación docente.
- Formar equipos directivos/técnicos a nivel central del MEC altamente capacitados y con liderazgo reconocido.

## 2.3 Mesa Temática Mejoramiento Organizacional (O&M)

### Integrantes de la Mesa

Juntos por  
la Educación

- **Norma López**, Coordinadora de la Mesa.

MEC,  
Dirección de  
Mejoramiento  
Organizacional

- **Víctor Sachelaridi**, Director.
- **Paubla Armoa**, Técnica.
- **Lorena Fleitas Paredes**, Técnica.
- **María Grazia Dubini**, Técnica.
- **Ricardo Insaurrealde**, Técnico.
- **Héctor González**, Técnico.
- **Soledad Benítez**, Técnica.

### 2.3.1 Objetivo de la Mesa

Identificar y proponer lineamientos que apunten a la optimización de la organización funcional del MEC, como medio para garantizar el cumplimiento de la misión del Estado en materia de educación.

### 2.3.2 Situación Actual

La organización del Ministerio ha sufrido constantes modificaciones a lo largo de los años y, principalmente, desde el 2008 se ha dictado más de una decena de Decretos que modifican su organización, en los que se representa el organigrama, sin que se encuentren enunciadas las funciones y definidas las responsabilidades, atribuciones y competencias que corresponden a cada ámbito. Estos elementos podrían facilitar una objetiva evaluación de resultados vinculados con la calidad educativa con el fin de fortalecer la institucionalidad del Ministerio. Es necesaria una Carta Orgánica, que sea Ley de la Nación.

Para llegar a dicha afirmación, se ha procedido a realizar una revisión bibliográfica y documental, a fin de identificar la necesidad de corregir tanto aspectos de forma, tales como modificar su denominación, y otros aspectos de fondo, como de establecer las atribuciones, responsabilidades y competencias de cada uno de los tipos de órganos de gestión. Es importante definir los mecanismos de participación y control social. Estos han sido elementos identificados como necesarios de definir.

De igual modo, se ha recopilado el marco legal que sostiene la descripción de la estructura organizacional del Ministerio, el cual se encuentra contenido en varias Leyes, más de una decena de Decretos y cerca de 70 Resoluciones Ministeriales.

La redacción de la propuesta de Carta Orgánica se elaboró conforme al modelo de gestión por procesos, documento en el que se definen los principios rectores del Sistema Educativo Nacional, los tipos de órganos de gestión, las competencias de cada uno de los Vice Ministerios y Direcciones Generales.

### 2.3.4 Propuestas Técnicas

#### Corto plazo

- Lograr la adhesión de los actores políticos, aliados y beneficiarios para aplicar el Modelo de Gestión por Procesos en forma integral.
- Contar con una propuesta de Documento de Carta Orgánica del Ministerio, en el cual se cumplen los siguientes supuestos:
  - El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) excluyen de su denominación "Cultura".
  - Se considera la fusión de aquellos Órganos Consultivos y Direcciones Generales que superponen sus competencias entre sí.
  - Se suprimen o modifican las competencias de aquellas instancias que no guardan relación con la misión de educar: (INDI-VM Juventud – VM Culto).
  - Se limita en la Carta Orgánica un número máximo de Vice-Ministerios y Direcciones Generales las que deberán reglamentar las funciones de sus Direcciones de nivel y órganos dependientes en un plazo máximo de 90 días; implantar el proceso de traspaso de recursos humanos, técnicos y materiales.
  - Se establecen los medios de financiamiento de cada uno de los procesos, por centro de costos, respetando la asignación de recursos que permita una ejecución presupuestaria adecuada en cada sector.
  - Se fortalece la aplicación del modelo de gestión por procesos y el Modelo Estándar de Control Interno Público (MECIP) en toda la institución.
  - Se incorporan criterios que permitan mejorar los sistemas de coordinación y articulación entre las instancias nacional, regional y local desde una mayor participación local en forma secuencial, yendo de la desconcentración hacia la descentralización.
- Aprobar la Carta Orgánica, por Ley de la Nación.
- Designar autoridades conforme al perfil del puesto (Directores Generales, Directores de Nivel y Jefes).



- Fortalecer la aplicación gradual del modelo de gestión y las medidas necesarias para reglamentar las competencias hasta Dirección de nivel.
- Lograr el respaldo del colectivo institucional con respecto a los beneficios en la aplicación del modelo de gestión por procesos.
- Bosquejar los Manuales de Operación en forma gradual.
- Definir el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Educación y Cultura.

### **Mediano plazo**

- Asegurar la reasignación de competencias, recursos materiales y procesos conforme a lo reglamentado.
- Diseñar el perfil de cada puesto, de acuerdo con el estándar del MECIP para todos los niveles.
- Designar autoridades conforme al perfil del puesto (todos los niveles).
- Validar e implementar los manuales de operación (Mapeo de Procesos, Procedimientos, Riesgos e Indicadores).
- Asegurar la implementación del Modelo en todos los niveles de la organización.
- Construir la Política Nacional de Educación.
- Aprobar por Ley de la Nación y aplicar una Política Nacional de Educación e implementar sus medidas, considerando que es un instrumento que debe ser sostenido en objetivos estratégicos, acciones, responsables, recursos y medidas de evaluación.

## Propuesta de estructura de la Carta Orgánica

Preámbulo

Exposición de motivos

Capítulo I Disposiciones fundamentales – Objeto – Alcance – Ámbito de aplicación – Marco Constitucional .

Capítulo II Marco estratégico –Denominación - Competencia – Finalidad – Visión – Misión – Objetivos – Funciones – Facultades – Principios – Domicilio y jurisdicción – Fines – Símbolos Idiomas – Multiculturalidad e interculturalidad.

Capítulo III Derechos fundamentales – Garantías Constitucionales.

Capítulo IV Política Educativa – Relaciones Interinstitucionales – Relaciones de Cooperación – Participación ciudadana y control social – Financiamiento.

Capítulo V Organización – Tipos de Órganos de Gestión – De la Alta Dirección - Órganos Consultivos (staff) - Órganos de Apoyo (staff) - Órganos de Asesoramiento (staff) - Órganos de Control (staff) - Órganos de Línea (misionales) - Órganos de Ejecución (misionales).

Capítulo VI De la Alta Dirección.

Capítulo VII Órganos Consultivos.

Capítulo VIII Órganos de Apoyo, Asesoramiento y Control.

Capítulo IX Órganos de Asesoramiento.

Capítulo X Órganos de Control.

Capítulo XI Órganos de Línea.

Capítulo XII Órganos de Ejecución.

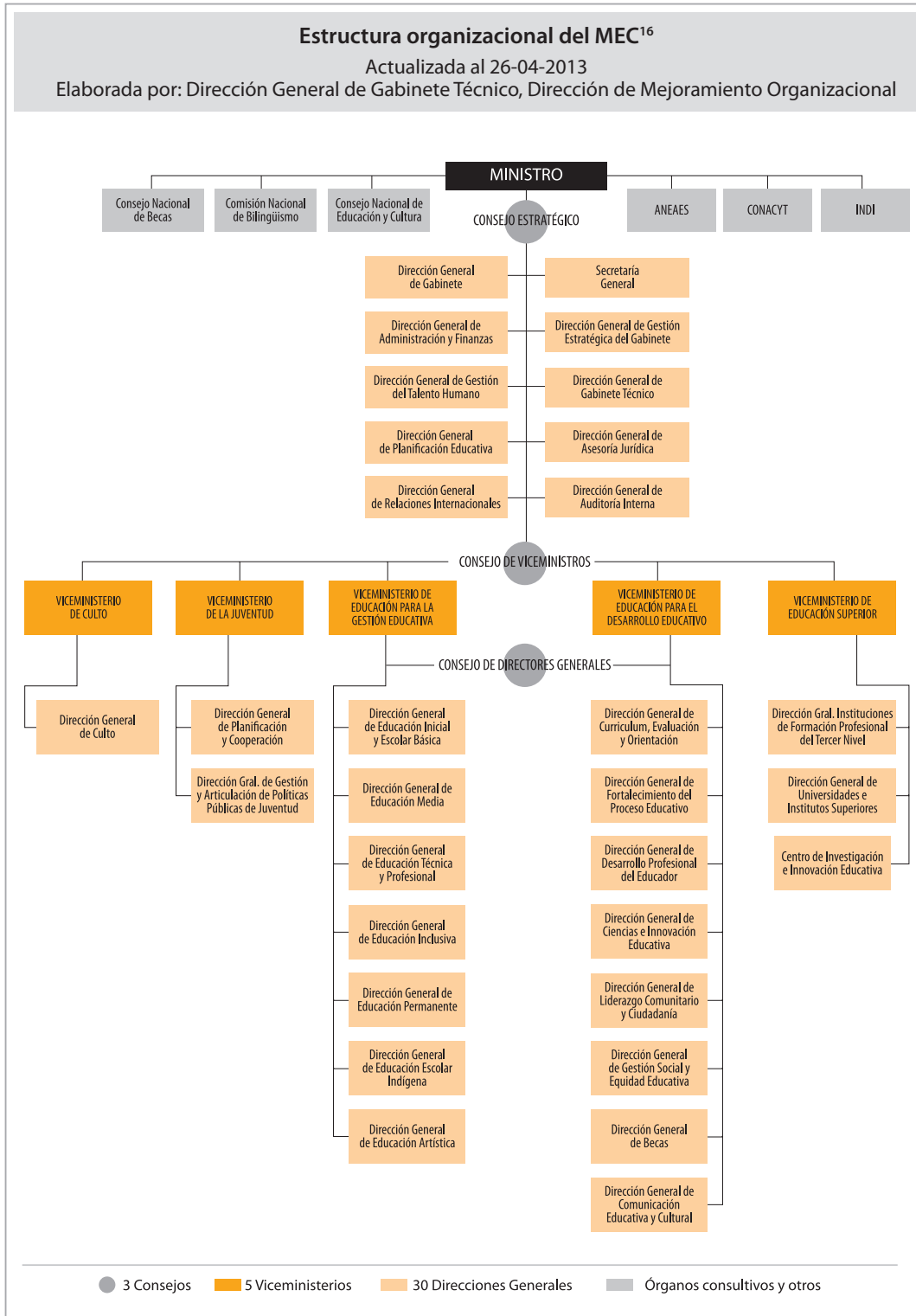
Capítulo XIII Modelo de Gestión.

Capítulo XIV Disposiciones Finales – Derogaciones – Modificaciones.

## Estructura organizacional del MEC<sup>16</sup>

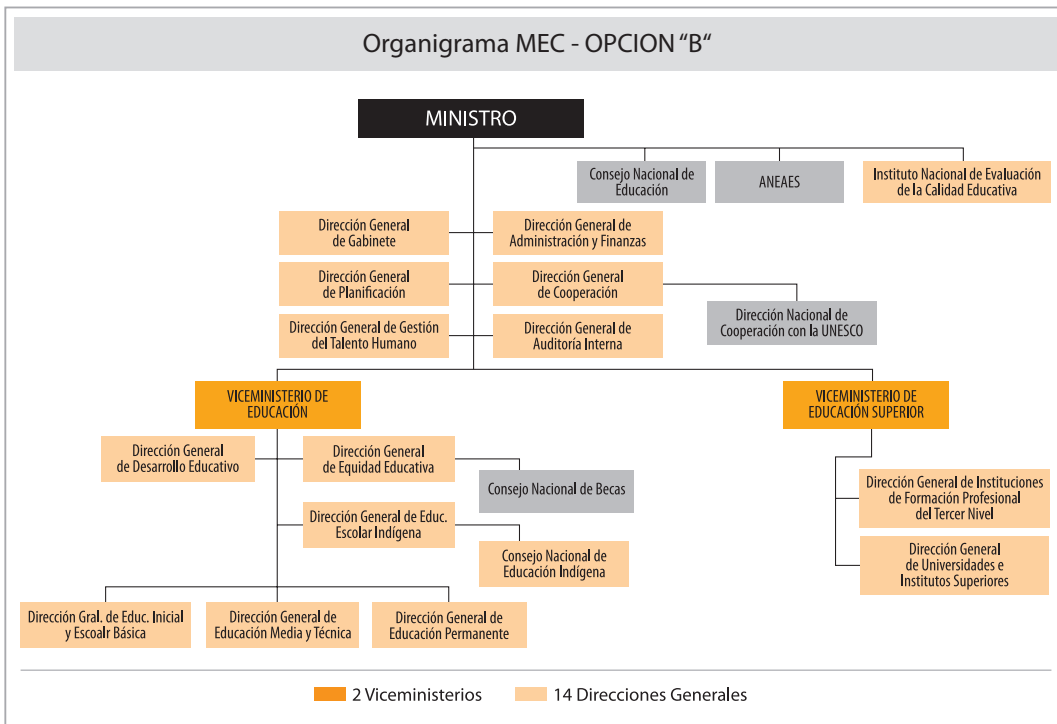
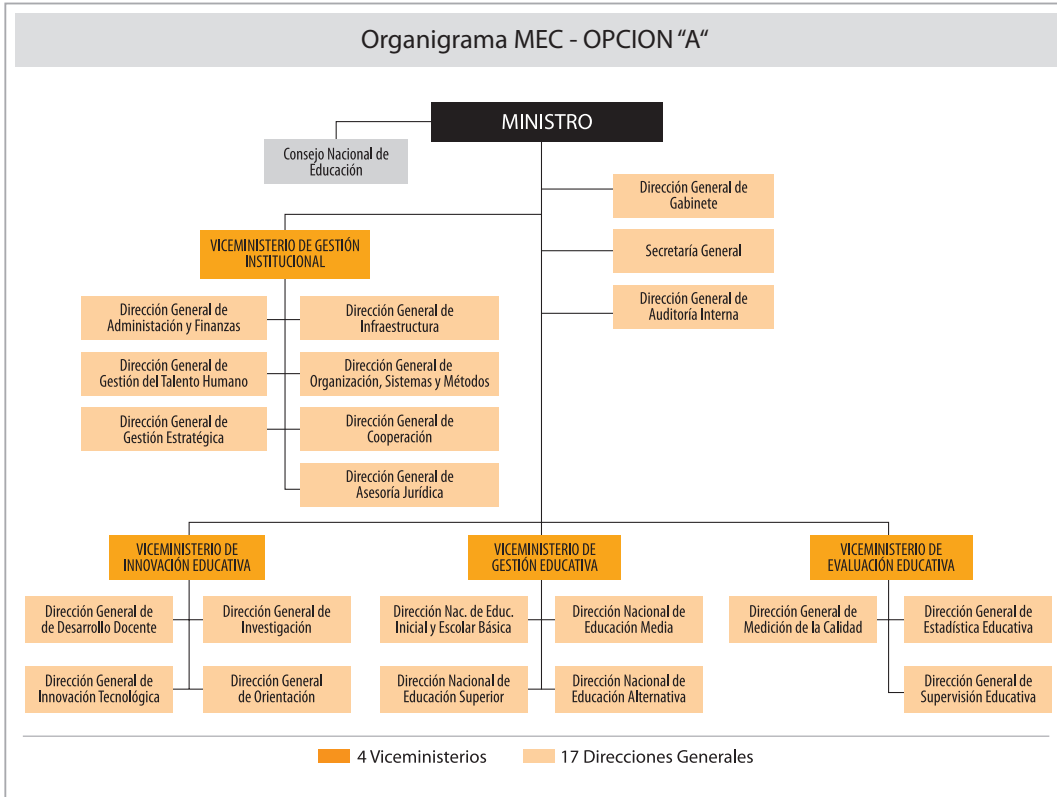
Actualizada al 26-04-2013

Elaborada por: Dirección General de Gabinete Técnico, Dirección de Mejoramiento Organizacional



<sup>16</sup> Para más información sobre el soporte legal de la estructura organizacional acceder a: <http://www.mec.gov.py/>

**Propuesta de Estructura Organizacional para el MEC**  
 Elaborada por: Mesa Temática Mejoramiento Organizacional (O&M) - Fecha: 19-06-2013



## 2.4 Mesa Temática Infraestructura Educativa

Integrantes de la Mesa	
Juntos por la Educación	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Sergio Ruggieri</b>, Coordinador de la Mesa.</li></ul>
MEC	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Atilio Mendieta</b>, Director de Infraestructura.</li><li>• <b>Raquel Rabito</b>, Especialista, Dirección de Infraestructura.</li><li>• <b>Rosa María Perrone</b>, Especialista, Dirección de Infraestructura.</li><li>• <b>Federico Cabral Riveros</b>, Jefe del Dpto. Administrativo, Dirección de Infraestructura.</li><li>• <b>Gustavo Codas</b>, Jefe Dpto. Técnico, Dirección de Infraestructura.</li></ul>
Técnicos Consultados	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Arq. Luis Alberto Boh</b>, Ex Concejal de Asunción, MOPC.</li><li>• <b>Arq. Gustavo Glavinich</b>, MOPC.</li><li>• <b>Arq. Marcelo Kublik</b>, MOPC.</li><li>• <b>Arq. Gonzalo Garay</b>, MOPC - Franja Costera.</li><li>• <b>Arq. Julio Ramírez</b>, Director de Planeamiento Urbano, Municipalidad de Asunción.</li><li>• <b>Arq. Carlos Schroeder</b>, Municipalidad de Asunción.</li><li>• <b>Arq. Blas Amarilla</b>, Director de Arquitectura, UCA.</li><li>• <b>Arq. María Luz Cubilla</b>, Presidente de la Asociación Paraguaya de Arquitectos, APAR.</li><li>• <b>Arq. José Cubilla</b>, Docente de Arquitectura, UNA.</li><li>• <b>Arq. José Luis Ayala Vargas</b>, SHW Architects, Houston - USA.</li></ul>

### 2.4.1 Objetivo de la Mesa

Analizar la situación de la infraestructura del MEC a nivel central, plantear recomendaciones y escenarios futuros, en vistas al mejoramiento de la gestión del Ministerio de Educación y Cultura.

### 2.4.2 Justificación

Esta mesa se centró en el análisis de la sede central del MEC, sin embargo, en cuanto a infraestructura escolar, se han detectado algunas dificultades como:

- La mayoría de las instituciones, tanto urbanas como rurales, no cuenta con dependencias para el desarrollo de actividades académicas previstas, tales como bibliotecas, talleres, laboratorios, así como para actividades culturales y recreativas y para la gestión institucional, tales como dirección, secretaría, sala de profesores, entre otros.

- El monto asignado al presupuesto del MEC en infraestructura y equipamiento equivale aproximadamente al 2% del déficit total (Informe Banco Mundial, 2012).

La Dirección de Infraestructura del Ministerio de Educación y Cultura cuenta con información relacionada a las necesidades de obras nuevas de ampliación, reparaciones y adecuaciones de la infraestructura educativa de todo el país y del mobiliario de: Nivel Inicial, Escolar Básica y Media. Esta información se encuentra detallada en las Planillas de Microplanificación<sup>17</sup>, que incorporan datos sobre las necesidades de construcción de nuevos espacios, de reparación y adecuación de espacios existentes, tales como aulas, servicios higiénicos, direcciones, secretarías, salas de profesores, talleres, bibliotecas, laboratorios y otros.

Las Planillas recogen la información proporcionada por los directores de cada institución educativa y establecen un orden de prioridades por departamento, individualizando las necesidades de cada institución y los servicios básicos, públicos o privados, con que cuenta cada una de ellas.

Esta información es recogida, registrada, procesada y publicada anualmente por la Dirección General de Planificación Educativa, lo que permite establecer estimaciones de costos para obras de Infraestructura en Nivel Inicial, Escolar Básica y Media, a nivel macro, y planificar acciones de construcción, reparación y adecuación de la infraestructura.

### **a. Infraestructura del Ministerio de Educación y Cultura**

La Mesa ha tomado como punto de partida las Consultorías realizadas precedentemente por las empresas Strategos y Cristal.

Actualmente, el MEC se encuentra funcionando en alrededor de 30 propiedades alquiladas y 3 edificios propios, en el microcentro y otras áreas centrales de Asunción. Varios estudios han demostrado que esta dispersión afecta a la calidad de la gestión, de la coordinación y de la comunicación entre las diferentes dependencias del MEC. La racionalización de las infraestructuras administrativas propiciará un considerable ahorro de recursos públicos, un funcionamiento adecuado de las distintas dependencias y a un mejor servicio a la ciudadanía.

Las autoridades deben analizar las implicancias a nivel urbanístico y ambiental en cuanto a la ubicación un Ministerio como el MEC, por su dimensión y alcance público. Considerar los procesos de transformación urbana que está sufriendo la ciudad de Asunción y posicionar una ubicación ideal que contribuya a un mejoramiento de la ciudad y confluyan con las necesidades mismas de la ciudad.

<sup>17</sup> Planilla de Requerimientos Edilicios de Instituciones: Construcción de nuevos Espacios, Reparación y/o adecuación de Espacios y Requerimientos de mobiliario.

Hasta ahora, hemos vivido en Asunción un “urbanismo de facto”, donde han primado las voluntades individuales sobre el interés colectivo. Así, sin previsión ni planificación urbana, se han desarrollado las áreas comerciales de Villa Morra y Aviadores del Chaco, sin la infraestructura ni los servicios, ni la escala acordes a las funciones y densidades actuales, obligando al sector público a cubrir demandas que no estaban previstas.

## **b. Identidad de la Sede del MEC**

Una Sede Ministerial no puede ser entendida simplemente como un edificio de oficinas o un Banco, las consideraciones de un emplazamiento ideal superan la pura necesidad física. El edificio tiene que resolver el problema del espacio público, usuarios que tienen que reconocer la institución y sus espacios. La elección del sitio debería estar ligada a permitir que el edificio exprese todas sus potencialidades y la institución pueda utilizar estos espacios para consolidar su vocación. Se necesita buena interconexión, buen servicio de transporte público, ocupar un área jerárquica de la ciudad, disponer del espacio suficiente para eventos, convocatorias o encuentros de carácter colectivo y público, contar con la infraestructura y tecnologías adecuadas.

## **c. Análisis de posibles escenarios**

### **• Escenario 1: Edificio unitario**

Lograr la centralización de las dependencias del Ministerio en una sede única, con la construcción de un edificio nuevo para la sede central. Las opciones analizadas son las siguientes:

#### **a) Oficinas del Estado – Metrobus**

Dentro del estudio de factibilidades del Proyecto Metrobus, existe un área asignada a oficinas públicas, ubicada sobre la Avenida Stella Maris. Reúne propiedades de CAPASA, Imprenta Nacional y la Armada Nacional.

#### **b) Ex-Sede APAL**

Situada dentro de la trama del centro al final de la calle Palma, entre Garibaldi y Hermandarias. Las propiedades están localizadas en una manzana compleja con amplias posibilidades arquitectónicas.

#### **c) MAG – Franja Costera**

Situada en la Avda. Artigas y Perú, área de nueva centralidad e interés urbano.

#### **d) Escuela Rca. de Panamá:**

Situada sobre la Avenida Mariscal López y Monseñor Bogarín.

Un Equipo Técnico *ad hoc*, conformado por Resolución Ministerial Nro. 4420/2012, ha estudiado los predios que son propiedad del MEC. Por su parte, la Mesa de Infraestructura analizó que la centralidad de la propiedad de la Escuela Rca. de Panamá no es suficiente para justificar la construcción del MEC en la misma.

El carácter de la zona y su saturación recomiendan la ubicación del Ministerio en otra de las localizaciones sugeridas, donde todas las dinámicas y usos que están en torno al mismo, puedan desarrollarse con eficiencia. Además, la superficie del terreno no es suficiente; cabrían al límite los metros cuadrados necesarios para el funcionamiento del Ministerio, no dejando posibilidades para transformaciones o ampliaciones futuras, ni para la definición de lugares públicos acordes a la escala y jerarquía de la Institución.

Se considera conveniente analizar el uso de otras propiedades, que, aunque no pertenezcan al MEC, puedan ser objeto de negociación y que posibiliten la construcción del edificio en condiciones más favorables. Es importante que las autoridades estén abiertas a soluciones alternativas para la construcción de la sede, no solo a través de un edificio único sino como partes interconectadas en un proyecto que incluya las propiedades actuales del MEC.

Tal como puede verse en el siguiente cuadro, se realizó un análisis de las diferentes opciones según indicadores establecidos. La propiedad del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), reúne un mayor puntaje que las demás, ya que cuenta con la superficie suficiente para dar cabida al edificio del MEC y a los espacios/programas públicos complementarios. Además, la Franja Costera constituye un área de transformación que apuesta a la ciudad y al futuro.

**Cuadro 8:** Análisis de viabilidad de Edificio Unitario para el MEC.

INDICADORES GENERALES	MAG - FRANJA COSTERA	OFICINAS DEL ESTADO - METROBUS	EX SEDE APAL	ESCUELA RCA. DE PANAMÁ
Posición	5	5	4	5
Accesibilidad	5	5	4	4
Preexistencias	4	5	4	3
Contexto urbano	4	5	4	2
Dimensión	5	4	2	2
Área edificable	5	4	4	4
Estacionamientos	5	3	4	3
Propietario - Disponibilidad	4	3	3	5
	<b>37</b>	<b>34</b>	<b>26</b>	<b>28</b>

INDICADORES DE PROYECTO	MAG - FRANJA COSTERA	OFICINAS DEL ESTADO - METROBUS	EX SEDE APAL	ESCUELA RCA. DE PANAMÁ
Factibilidad urbanística	5	5	5	2
Forma - Flexibilidad	5	5	3	3
Espacios públicos	5	5	3	2
Crecimiento	5	4	2	2
	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>9</b>
<b>TOTALES</b>	<b>57</b>	<b>53</b>	<b>39</b>	<b>37</b>

Fuente: Elaboración de la Mesa.



#### • Escenario 2: Sistema de bloques

Mantenimiento de edificios de propiedad del MEC y construcción de una sede principal:

- Edificio histórico Chile y Humaitá (2.000m<sup>2</sup>).
- Edificio Excélsior (9.000m<sup>2</sup>).
- Edificio ex BNT (3.800m<sup>2</sup>).
- Selección de un área para la construcción de una sede principal de aproximadamente 15.000m<sup>2</sup>.

Como segunda opción, se ha analizado el área del Proyecto de Reconversión Urbana, encarado por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) para Oficinas del Estado, debido a que posee características similares: una buena dimensión y posición estratégica. Formaría parte de una apuesta a la revaloración del centro y al reequilibrio de las dinámicas urbanas. Además, el MEC contaría con una serie de espacios públicos contiguos que darían más jerarquía al edificio. Esta opción también requiere la negociación con otros entes públicos y privados, que son los propietarios de los terrenos ubicados en esta área.

#### d. Normas de la Arquitectura Escolar

Los espacios educativos requieren un proceso de innovación acorde a los nuevos desafíos pedagógicos. El tema del aula es abordado, hasta hoy, desde la óptica funcionalista. Los estudios contemporáneos hablan del espacio como facilitador del aprendizaje, no solo un contenedor, sino un lugar cargado de contenido.

El aula es el espacio que genera las condiciones pedagógicas y posibilita la relación entre educadores y educandos, marca fuertemente el modo de relacionarse de los sujetos. En ese sentido, se ha discutido sobre la necesidad de que los espacios educativos sean repensados y re-estructurados para potenciar los resultados.

Estudios y experiencias recientes muestran cómo la luz, el color, las texturas, la ventilación y las relaciones espaciales, condicionan a la percepción, atención y estimulación. Últimamente, se ha incorporado la dimensión relacional del espacio que consiste en lugares que posibilitan conductas integrativas, la construcción de la comunidad y de espacios colectivos de aprendizaje.

### 2.4.3 Propuestas Técnicas

#### Corto plazo

- Conformar un equipo multidisciplinario para continuar el análisis y la evaluación de localizaciones de la nueva sede del Ministerio, así como también para coordinar las acciones necesarias para la toma de decisiones correspondientes.
- Definir la modalidad de concentración de la sede central del MEC y su localización.
- Analizar sobre el uso de espacios del MEC, a partir de la reestructuración organizacional del Ministerio de Educación y la nueva Carta Orgánica.
- Elaborar de un plan de adecuación espacial para la optimización de los recursos y el mejor funcionamiento del MEC.

#### Mediano plazo

- Elaborar un Plan de inversión en Infraestructura y equipamiento escolar de acuerdo con la identificación de las zonas con mayores necesidades.
- Diseñar un Plan de Innovación de los Institutos de Formación Docente. Los Espacios y estructuras para la Formación Docente necesitan ser actualizados y adecuados a los nuevos desafíos pedagógicos que han sido identificados por la Mesa de Formación Docente.
- Elaborar un Anteproyecto Arquitectónico Modelo (escuela-colegio) que incorpore los nuevos enfoques de la educación en nivel Inicial, Educación Escolar Básica, Educación Media y nivel técnico-profesional.
- Elaborar un plan de adecuación espacial para la racionalización espacial, optimización de los recursos y el mejor funcionamiento del MEC.
- Implementar un mecanismo de actualización permanente de los datos de la Planilla de Infraestructura Educativa (PIE), que está a cargo de la Dirección General de Planificación Educativa del MEC.

#### Largo plazo

- Crear espacios educativos para la Primera Infancia: La Mesa identificó la necesidad de innovar los espacios para la Primera Infancia de acuerdo con los desafíos actuales. Para esto se propone conformar una mesa técnica que elabore un documento con recomendaciones y sugerencias específicas, esquemas de proyectos y soluciones espaciales, teniendo en cuenta las experiencias internacionales exitosas como base de reflexión, tales como la experiencia SoleSale, Reggio Emilia, Israel, entre otros.
- Fortalecer la implementación de la microplanificación en el nivel local, incluyendo actores locales vinculados a los gobiernos departamentales y municipales, de tal forma a lograr un consenso entre estas instancias en la identificación de las principales necesidades y en los recursos que se deben destinar a la infraestructura y al equipamiento educativo en las Instituciones de todos los niveles del sistema.

## 2.5 Mesa Temática Marco Legal de la Educación

Integrantes de la Mesa	
Juntos por la Educación	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Abg. Gustavo Becker</b>, Coordinador de la Mesa.</li></ul>
MEC	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Abg. Gustavo Becker</b>, Coordinador, Juntos por la Educación.</li><li>• <b>Abg. Nelson Antonio López Ruíz</b>, Director General de Asesoría Jurídica.</li><li>• <b>Abg. Oscar Guido Forestieri Galeano</b>, Director Externo.</li><li>• <b>Abg. Jorge Luis Talavera Gauto</b>, Jefe de Departamento, Dirección General de Asesoría Jurídica.</li><li>• <b>Raúl Aguilera</b>, Agencia Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Superior, ANEAES.</li></ul>

### 2.5.1 Objetivo de la mesa

Establecer líneas de acción para el ajuste y la implementación del Marco Legal necesario para el cumplimiento de los fines y principios del sistema educativo, definidos por la Constitución Nacional y la Ley General de Educación.

### 2.5.2 Justificación

El Sistema Educativo Nacional requiere la urgente implementación de medidas que deben abarcar las siguientes dimensiones: políticas, legales, presupuestarias y organizativas. Esta visión sistémica permite interpretar la importancia de realizar intervenciones en aspectos que, si bien no son pedagógicos, definen el éxito o el fracaso de los esfuerzos por mejorar la calidad de la enseñanza en las aulas.

A través de la legislación educativa, se obtienen las normas (reglamentos, códigos, leyes, estatutos y todos los cuerpos legales) que afectan, en primer lugar, el actuar de la administración educativa.

Esta disciplina tiene como fin ordenar, coherente y lógicamente, las actuaciones y gestiones del proceso educativo.

A raíz de su importancia, se presenta la necesidad de conocer e indagar sobre los procesos jurídicos y recolectar información sobre diversos temas y componentes que integran esta legislación y cómo esto afecta el funcionamiento de todo el sistema educativo.

Se toma en cuenta el peso de la historia jurídica, dado que el pasado es fundamental para comprender la actualidad y encaminarnos hacia el futuro. Se considera, además, la pertinencia de definir y orientar una propuesta de revisión permanente en esta materia y temas afines que, de una u otra forma, afectan el desempeño del administrador educativo tanto como el adecuado desarrollo institucional, ofreciendo soluciones a problemas legales que tienen un carácter cotidiano pero también estructural. Todo ello aparece como prioritario en el mundo cambiante actual.

### ¿Cuál es su impacto en la calidad de la educación?

El marco jurídico debe orientar y permitir la transformación de la educación de cara a los cambios que se verifican en la sociedad. Es de interés, pues, establecer las relaciones, la influencia y el papel que aporta la legislación a la educación. Gracias al Derecho, existe ese conjunto de legislación (de diversos grados), ese ordenamiento jurídico en el cual se sustenta el quehacer diario de la profesión educativa, tanto a nivel pedagógico como administrativo y, desde luego, político, en el sentido de políticas públicas educativas, asignando todo tipo de derechos, garantías, deberes y compromisos.

### 2.5.3 Situación actual

En el ámbito legislativo, el Paraguay utiliza una serie de disposiciones legales, heredadas de administraciones del pasado. Algunas requieren ser revisadas, actualizadas o nuevamente reglamentadas y entre ellas se citan:

- Decreto Ley N° 19.392 (13.08.1943), por el cual se reorganizan las Secretarías de Estado a partir del período presidencial 1943-48.
- Decreto Ley N° 9.470 (09.09.1945), por el cual se organiza el MEC y establece su finalidad y competencia.
- Decreto Ley N° 17.511 (22.01.1947), por el cual se reorganizan las Secretarías de Estado y se distribuyen sus funciones.
- Decreto Ley N° 387 (29.09.1948), por el cual se asignan funciones a los Ministerios y entre ellos las del MEC.
- Ley de Presupuesto N° 227 (15.12.1970), por el cual se crea la Dirección General de Educación y se establece sus funciones. En 1990 vuelve a su antigua denominación de Subsecretaría de Estado de Educación (Decreto N° 5269, el 29 de marzo de 1990). Decreto Ley N° 4429, por el cual se aprueba la organización y funcionamiento de la Dirección General de Administración y Finanzas.

#### a. Limitaciones Principales

- **Marco Legal disperso y desactualizado**

Como vemos, las normas que rigen el sistema educativo se hallan muy dispersas, tienen diferentes rangos y la mayor parte de ellas está totalmente desactualizada (1943, 1945, 1947, 1948, etc.). Es imprescindible sistematizarlas, actualizarlas y recogerlas en disposiciones claras, de rango jurí-

dico similar según su importancia y temática y, en el menor número posible de normas, teniendo como base las prescripciones de la Constitución y atendiendo también a las establecidas en el marco de acuerdos y convenios internacionales de los cuales el Paraguay es parte.

## **b. Consecuencias**

La revisión de la legislación existente hasta la fecha en este ámbito deberá permitir, no solamente una mejor organización del sistema educativo en general, sino la necesaria claridad de la normativa vigente, en general, eliminando las ambigüedades y hasta contradicciones que es posible observar hoy, por los motivos expuestos más arriba.

La buena técnica legislativa en la materia facilitará tanto el mejor conocimiento como la adecuada aplicación de las respectivas normas.

### **2.5.4 Propuestas Técnicas**

Sin un marco legal que le dé soporte jurídico, que lo proteja de la influencia político partidaria, que dinamice su operación, que le garantice recursos económicos suficientes y que regule las discrecionalidades en el manejo administrativo, no existe garantía de que se pueda elevar el nivel de la educación paraguaya, por más avances que se tengan en la dimensión pedagógica.

Uno de los aspectos por fortalecer, que depende exclusivamente de la voluntad de los actores políticos, es el que compete al marco legal de la educación. La coyuntura política influye de manera permanente en la construcción de un Marco Legal que permita introducir mejoras en el sistema educativo nacional.

Se necesita reimpulsar el proceso de Reforma del Sistema Educativo, mediante el establecimiento de un nuevo **Pacto Social por la Educación**, construido de consenso entre el sector público y el sector privado; a cuyos postulados y propuestas fundamentales el poder político se adhiera y, se comprometa formalmente a su ejecución; y los planes, proyectos y programas se ejecuten en cooperación entre ambos sectores, bajo la inexcusable responsabilidad y rectoría del Estado, pero también del atento monitoreo y control por parte de la sociedad civil organizada.

Teniendo siempre en vista la necesidad de un **Pacto Social por la Educación**, desde la perspectiva de la Mesa Legal se hace imprescindible una legislación educativa no solamente actualizada, moderna, adecuada, sino también estable, que esté por encima de los partidos políticos y los gobiernos de turno.

### Corto plazo

- Promulgar una Ley de Carta Orgánica para el MEC. El Ministerio carece de esta norma básica para su ordenamiento.
- Modificar la Ley N° 1.264/98 "General de Educación". En particular, las actualizaciones relativas a la organización del MEC (Viceministerios, o redefinición de competencias por la creación de la Secretaría de Cultura, p.ej.), el CONEC (por razones similares a las anteriores), etc.
- Modificar la Ley N° 1.725/01 "Estatuto del Educador". Es necesaria una adecuada revisión a fin de ajustar mejor los perfiles, exigencias, carrera, formación, evaluación, etc.

### Mediano Plazo

- Implementar efectiva y eficientemente la Carta Orgánica.
- Promulgar las Modificaciones a la Ley N° 1.264/98 "General de Educación".
- Promulgar las Modificaciones a la Ley N° 1.725/01 "Estatuto del Educador".
- Construir participativamente la reglamentación de la Ley que rige a las Asociaciones de Cooperadoras Escolares (ACE). Será importante establecer con mayor claridad las cuestiones organizativas, la rendición de cuentas, el esquema de articulación con el MEC y otros organismos, etc.
- Consolidar un anteproyecto de norma legal con el fin del reordenamiento o regularización del anexo de personal del MEC. Éste es uno de los aspectos más críticos del sistema, por la enorme cantidad de situaciones irregulares históricas a corregir para mejorar el funcionamiento y la eficiencia de la gestión del sistema.
- Consolidar anteproyectos de normas legales conducentes a la regularización del estado de dominio de los inmuebles de las instituciones educativas. Además de contribuir en gran medida al ordenamiento del Estado, esta cuestión permitirá una mayor eficiencia en la implementación de planes y programas articulados con otras dependencias estatales tanto del gobierno central como de los subnacionales (p.ej., en la realización de obras, aplicación de los recursos del Fonacide, etc.)

### Largo plazo

- **Estudiar, modificar, elaborar, promulgar:**  
De manera general, pueden señalarse algunas normas que requieren igualmente una legislación particular, y otras que, de ser ya reformadas en los períodos anteriormente considerados, puedan llegar ya a su etapa de vigencia e implementación.

En este sentido, por citar solo algunos casos, la normativa a dictarse tiene que ver con la que se regule el financiamiento del sistema educativo, previendo una política pública que posibilite potenciar este tema no solamente por vía de la mayor asignación, como por el lado de su mejor gestión (calidad del gasto) con un horizonte de corto, mediano y largo plazo.

Igualmente, el Calendario Escolar debe ser regulado a fin de establecer exigencias y garantizar estándares mínimos con una adecuada supervisión y rendición de cuentas.

• **Otras Materias Legislativas Específicas de Educación:**

- Ley de Financiamiento de la Educación en el Paraguay.
- Ley del Calendario Escolar.
- Ley General de Educación N° 1.264/98
- Estatuto del Educador.
- Ley Nacional de Becas.
- Ley de ANEAES, Agencia Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Superior.
- Financiamiento del Sistema Nacional de Protección de la Infancia y Adolescencia.

## 2.6 Mesa Temática Primera Infancia

### Integrantes de la Mesa

OEI Juntos por la Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Peggy Martínez</b>, Coordinador de la Mesa.</li> </ul>
MEC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Nélida López de Lezcano</b>, Directora de Educación Inicial.</li> <li>• <b>Lourdes Romei</b>, Coordinadora del Equipo Operativo del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia.</li> <li>• <b>Larissa González</b>, Jefa del Dpto. de Educación No Formal, Dirección Inicial.</li> </ul>
SNNA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Gloria Nancy Domínguez</b>, Directora de Promoción y Protección de Derechos, Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia.</li> <li>• <b>María Julia Garcete</b>, Coordinadora de Infancia.</li> </ul>
MSPBS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Julio Nissen</b>, Director General, DIRSINA.</li> <li>• <b>Claudia Sanabria Moudelle</b>, Asesora de Políticas Públicas, DIRSINA.</li> <li>• <b>Natalia Meza</b>, Jefa del Departamento de Niñez, DIRSINA.</li> </ul>

### 2.6.1 Objetivo de la Mesa

Desarrollar un proceso de análisis de la situación actual de la Primera Infancia en Paraguay y construcción de propuestas técnicas de mejoramiento, conjuntamente con referentes del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA).

#### Marco orientador para la Primera Infancia

La Constitución Nacional de la República del Paraguay, junto con los compromisos internacionales que el Estado se ha obligado a cumplir, y nuestras normativas nacionales, en especial el Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley 1680/01, disponen que para que la infancia nazca, crezca y se desarrolle integralmente es necesario prodigar protección, promoción y asistencia para el logro de su desarrollo integral.



En este contexto, nuestro país cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI 2011-2020)<sup>18</sup>, documento de referencia que se sustenta en un diagnóstico actualizado sobre la situación actual de la primera infancia y las perspectivas de la atención integral en el Paraguay. El mismo fue elaborado mediante un trabajo interministerial de instituciones responsables directas del desarrollo integral niños y niñas: Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), y Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA).

Otro de los documentos orientadores es el Informe de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas<sup>19</sup>, la cual plantea observaciones fundamentales para el Estado Paraguayo en cuanto a Primera Infancia.

## 2.6.2 Situación actual

Una de las principales problemáticas identificadas por esta Mesa es la falta de asignación presupuestaria a cada Ministerio para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia.

Existen avances en cuanto a las acciones coordinadas entre los tres Ministerios y las acciones específicas que hacen a la gestión institucional propia de cada instancia, enmarcadas en el PNDIPI. No obstante, es necesario ampliar la concertación con otras instituciones del Estado en la política de atención a la Primera Infancia, a través de acuerdos sostenidos y apoyados por las instancias superiores. Así también, se debe apuntar a la concertación intersectorial (Estado - Organizaciones de la sociedad civil - Iniciativa empresarial - Cooperación internacional).

El Programa de Desarrollo Infantil Temprano, del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, responde al PNDIPI<sup>18</sup>, e incluye desde su planificación, acciones integrales e intersectoriales entre los tres ministerios involucrados, con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. Sin embargo, aún no se ha aprobado la ampliación presupuestaria que permite su ejecución.

Actualmente, el MSPBS realiza capacitaciones en derechos del niño dirigidas a profesionales de la salud. El desafío consiste en instalar el tema en el nivel de grado y posgrado en todas las instituciones de formación de recursos humanos en el área de salud.

La Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia (SNNA) se halla en desventaja en relación al MEC y MSPBS debido a su rango de Secretaria de Estado. Es fundamental lograr un fuerte respaldo político administrativo para elevarla a rango ministerial, lo cual posibilitará las prerrogativas necesarias para convocar, acordar metas y acciones para instalar el Sistema Nacional de Niñez y Adolescencia, condición necesaria para comprometer a agentes locales y departamentales en la ejecución del PNDIPI. Si se mantiene en el rango actual, continuará la vulnerabilidad de la protección infantil que tiene como consecuencia inmediata, la contravención de los acuerdos nacionales e internacionales<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Ver documento completo en: [http://www.unicef.org/paraguay/spanish/resources\\_21613.htm](http://www.unicef.org/paraguay/spanish/resources_21613.htm)

<sup>19</sup> Comité de los Derechos del Niño. 53º período de sesiones de las Naciones Unidas, Observaciones finales a Paraguay, enero 2010.

En cuanto a la conformación de los Consejos Municipales de Niñez y Adolescencia, como órgano local encargado de instalar el Sistema Nacional de Promoción y Protección integral de la niñez y adolescencia, existen algunas experiencias exitosas en comunidades como Itakyry, Areguá, Artigas y Encarnación. Sin embargo, la Primera Infancia continua siendo invisible para muchas instituciones a nivel central, local, departamental y municipal.

### 2.6.3 Propuestas Técnicas

La elaboración de esta sección del documento es un aporte de los miembros de la Mesa Primera Infancia, la cual trabajó en forma intersectorial, interinstitucional e interdisciplinaria para abordar el desarrollo integral de la Primera Infancia. Las acciones desarrolladas responden a las líneas estratégicas del Plan 2024 y el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI). Es importante señalar que las acciones inmediatas propiciarán las condiciones de ejecución del PNDIPI. En relación a lo señalado, las acciones propuestas se subdividen en inmediatas y de mediano plazo considerando el periodo 2014-2015.

#### Corto plazo

- Garantizar presupuesto para la implementación del PNDIPI, en los tres sectores (Educación, Salud y Protección).
- Conversión de la SNNA a Ministerio a fin de garantizar las condiciones para la instalación del Sistema Nacional de Protección de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia (SNPPINA).
- La promulgación de la Resolución de Aprobación de la Comisión Nacional de Primera Infancia, y su reglamento operativo por parte del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia.
- Conformar la Comisión Nacional de Primera Infancia, mediante la promulgación de un Decreto del Poder Ejecutivo.
- Establecer acuerdos con los demás ministerios y secretarías de Estado vinculados a la atención integral a la primera infancia.
- Conformar los Consejos y Secretarías Departamentales de la Niñez y la Adolescencia, a través de un Decreto del Poder Ejecutivo y asignar los presupuestos correspondientes.
- Implementar el Plan Comunicacional del PNDIPI.
- Implementar la Ley de Garantía Nutricional a la Primera Infancia.
- Aprobar la ampliación presupuestaria 2013, para la implementación del Programa de Desarrollo Infantil Temprano.
- Reimprimir los documentos del PNDIPI.

## Mediano y Largo plazo

- **Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia**

- Implementar estrategias que promuevan el mantenimiento del vínculo y la reinserción familiar de niños y niñas en modalidades de acogimiento familiar, residencial e institucional.
- Implementar estrategias para la inclusión de niños y niñas y su permanencia en los servicios educativos.
- Capacitar a técnicos de las Consejerías Municipales de Niñez y Adolescencia (CODENI) y a otros representantes de los Consejos Departamentales y Municipales de Niñez y Adolescencia.
- Inscribir en el Registro Civil a todos los niños matriculados en las instituciones educativas, estableciendo acuerdos con el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT).
- Implementar el Plan Comunicacional del PNDIPI, priorizando la lactancia materna y cambios en las pautas de crianza sobre desarrollo infantil temprano.
- Reactivar las campañas de registro y cedulación de niños y niñas de 0 a 8 años y mujeres gestantes.
- Asignar de presupuesto específico para Desarrollo Institucional del Sistema, Coordinación de Primera Infancia y la Dirección de Buen Vivir de los Pueblos Originarios.

- **Ministerio de Educación y Cultura**

- Expandir la cobertura del preescolar.
- Expandir la estrategia de nivelación de los aprendizajes en el primer ciclo.
- Expandir de las estrategias de mejoramiento de la lectoescritura y la matemática en el nivel inicial y en el primer ciclo de la Educación Escolar Básica.
- Expandir la distribución del almuerzo y la merienda escolar a nivel nacional.
- Incluir y atender a los niños y niñas con capacidades diferentes.
- Expandir experiencias de trabajo con educadores y familias en la prevención de la violencia intrafamiliar y escolar.

- **Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social**

- Implementar el Programa de Desarrollo Infantil Temprano.
- Implementar efectivamente la Ley de Garantía Nutricional.

## 2.7 Mesa Temática TIC en Educación

### Integrantes de la Mesa

Juntos por  
la Educación

- **Daniel Mojoli**, Coordinador de la Mesa.

OEI

- **María Cristina Costa**, Especialista en TIC y Educación.
- **Patricia Escauriza**, Cooperación Técnica.

MEC

- **Lilia Beatriz Peña**, Directora General de Ciencia e Innovación Educativa.
- **Helmut Bergenthal**, Director de Ciencia e Innovación Educativa.
- **Ramón Iriarte**, Asesor en Tecnologías e Innovaciones del Gabinete del Ministro.
- **Mariana Perrotta**, Asesora Legal de Dirección de Ciencia e Innovación Educativa.

### 2.7.1 Objetivo de la mesa

Desarrollar un proceso de análisis de la situación actual de la incorporación de las TIC en el sistema educativo paraguayo y construcción de propuestas técnicas de mejoramiento, conjuntamente con referentes del MEC.

### 2.7.2 Justificación

En el Plan Nacional de Educación 2024 se propone que, la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) al sistema educativo “aporte al mejoramiento de los procesos educativos a través del uso de las TIC y al desarrollo en todos los estudiantes de las competencias digitales necesarias para participar y contribuir activamente en la sociedad”.

La incorporación de TIC en el aula debe tener como base un **Proyecto Educativo** con metas y estrategias claras tendientes a propiciar la integración de las prácticas pedagógicas con las tecnologías educativas.

Asimismo, se busca generar las condiciones necesarias para que los actores del sistema exploten su potencial y aseguren el desarrollo y sostenibilidad de esta iniciativa en el futuro. Para ello, la estrategia de instalación de las TIC –se menciona en el documento– será gradual y equitativa, asegurando que el principal actor de este proceso sea el personal docente, priorizando su capacitación en la utilización pedagógica de las tecnologías en el aula mediante estrategias que garanticen la apropiación de las tecnologías por parte de los mismos.

El abordaje de las TIC como herramienta pedagógica y como medio para disminuir la brecha digital ha llevado al MEC a realizar un estudio serio, técnico sistémico y pormenorizado sobre las implicancias antropológicas, éticas, sociales, educativas y operativas de la llegada de las TIC al aula, a las manos de los docentes, de los alumnos y las alumnas, y de sus familias.

En un espacio de diálogo y reflexión con actores internacionales y nacionales comprometidos con la temática, en el año 2010, se socializó el documento en el cual se presentan los fundamentos que sustentan el diseño, desarrollo e implementación de una *“Política de Incorporación de las Tecnologías de Información y Comunicación en el Sistema Educativo Paraguayo”*<sup>20</sup>, así como los desafíos que enfrenta el Estado Paraguayo para la concreción de la misma.

### 2.7.3 Situación actual de las TIC en educación

La incorporación de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en el sistema educativo es un proceso que evoluciona en forma constante desde inicios de los años ochenta en los países más desarrollados. Con el auge de internet en los 90, el proceso fue extendiéndose e incluyendo a países en vías de desarrollo.

En Latinoamérica, los países han realizado un gran esfuerzo por integrar las TIC a sus sistemas educativos. Unos implementan proyectos sustentables desde hace más de 10 años; otros desarrollaron iniciativas diversas, con alcances y resultados diferentes. Pero en general, las demandas propias del siglo XXI se suman a ciertas deudas pendientes en el área educativa.

En Paraguay, las iniciativas surgidas desde el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) denotan un largo camino recorrido con propuestas dispersas, experiencias aisladas y desarticuladas desarrolladas por organizaciones del sector privado.

Una de las principales limitaciones es la falta de institucionalidad y legitimidad de una **Política Educativa** que oriente la incorporación de TIC en el Sistema Educativo Paraguayo. Al no tener clara esa política, existen propuestas dispersas, aisladas y desarticuladas.

<sup>20</sup> Ver documento completo en: [www.mec.gov.py/cms/adjuntos/2937](http://www.mec.gov.py/cms/adjuntos/2937)

En ese sentido, según Costa<sup>21</sup>, la lección aprendida en cuanto a la incorporación de TIC al sistema educativo confirma, una vez más, que no se trata sólo de dotar de tecnologías a las instituciones educativas, sino de propiciar transformaciones en el aula y en los componentes del proceso educativo, para así lograr nuevas construcciones pedagógicas que potencien la calidad de educación y el conocimiento en la sociedad actual.

Limitaciones	Desafíos
Dotación de equipos informáticos sin modelo pedagógico que sustente su utilización en aula.	Diseñar e implementar Proyectos Educativos donde los modelos pedagógicos sustentan y sirven de base a las tecnologías educativas.
Falta de conectividad o deficiente calidad de la misma en las escuelas.	Conectividad con equidad en todas las instituciones educativas del país.
Insuficiente o casi nula formación del docente en el uso pedagógico de las TIC.	Diseñar e implementar un itinerario de formación docente en el uso de las TIC.
No se cuenta con una integración adecuada de TIC en el Currículo.	Replantear y definir los contenidos curriculares, el papel del docente y del alumno, la organización del espacio y el tiempo en el entorno escolar, entre otros.
La Plataforma <i>Arandurape</i> muestra limitaciones de contenidos educativos y dificultades en la medición del acceso por parte de usuarios del sistema educativo.	Invertir en el fortalecimiento de <i>Arandurape</i> , para la mejora de sus contenidos educativos y el acceso con equidad en todas las instituciones del país.
No se cuenta con mecanismos de evaluación, seguimiento y monitoreo del proceso de incorporación de TIC en las instituciones educativas.	Instalar mecanismos de evaluación, seguimiento y monitoreo de los proyectos y programas de incorporación de TIC al sistema educativo.
Ausencia de sostenibilidad de los proyectos/programas de dotación de equipos informáticos en cuanto a condiciones de uso, mantenimiento, tratamiento y actualización.	Generar los instrumentos y mecanismos que apunten a la sostenibilidad de los proyectos y programas de incorporación de TIC al sistema educativo.

<sup>21</sup> Ver publicación "Experiencias de implementación de las Tecnologías de Información y Comunicación en Educación" <http://www.mec.gov.py/cms/adjuntos/6312>

## 2.7.4 Propuestas Técnicas

### Corto plazo

- **Revisión, actualización-ajuste, validación del documento Políticas de Incorporación de TIC al Sistema educativo Paraguayo.**

Esta revisión a la Política Nacional de TIC en el Sistema Educativo Paraguayo, se centra en examinar los diferentes factores que intervienen en la misma, de manera que sea estratégico – operativa de tal forma a asegurar que los proyectos y programas TIC estén directamente vinculados a los objetivos y fundamentos de la política nacional.

Así mismo, en el marco del **Plan Nacional de Educación 2024**, orientar la toma de decisiones, establecer prioridades y la elaboración de planes estratégicos de implementación de la política con enfoque de inclusión y equidad: **Plan estratégico de Incorporación de TIC: Modelo pedagógico**, por nivel; **Plan nacional de Formación del docente en el uso de TIC** (Ruta de formación del docente); Estrategia de apoyo técnico-pedagógico; Estrategia de Seguimiento, monitoreo, evaluación; Plan de desarrollo, sostenibilidad y congruencias y correspondencia con los objetivos y metas de la política nacional de TIC ( Plan maestro, Plan director).

- **Áreas de revisión-complementación-ajustes, de la Política TIC:**
  - Desarrollo de la infraestructura, tanto en lo referido a Hardware, Software, Internet, Conectividad, Seguridad y otros.
  - Establecer un Programa de *Formación Docente en el uso de TIC*<sup>22</sup>.
  - Integración Curricular. Modelos de integración de TIC, desarrollo de contenidos, producción de recursos educativos, portales educativos, entre otros.
  - Soporte técnico y pedagógico.
  - Monitoreo, seguimiento y evaluación.
  - Sostenibilidad.
- **Estrategias:**
  - Conformación de Equipo de trabajo. Formación de un equipo técnico directivo (Involucrar a los diferentes actores que deben intervenir para la formulación o revisión de la política de las TIC en educación; MEC, SENA-TIC, organizaciones de la sociedad civil, etc.)

<sup>22</sup> Esta programa debe abarcar desde la formación básica en usos administrativos, correo electrónico, Internet, software, hasta conocimientos más avanzados sobre cómo integrar las TIC en el currículo y en la práctica cotidiana del aula o en redes y trabajo colaborativo.

- Elaboración de un diagnóstico de utilización, condiciones, acceso, disponibilidad e importancia de las TIC en las instituciones educativas en los diferentes sectores, niveles y modalidades.
- Diagnóstico de la Formación del docente en el uso de las TIC y estado de avance de programas de apropiación de la Tecnología por parte de los mismos. (Programa Un computador por Docente, entre otros.)
- Elaboración de una Guía o Protocolo de elaboración de proyectos de incorporación de TIC en educación.
- Elaboración del Documento ajustado de la Política de TIC y su correspondiente validación, socialización y difusión.

### Mediano plazo

En el marco de implementación de las políticas de TIC en el sistema educativo paraguayo (2009-2012), se ha dotado de equipos informáticos, telecentros, acceso a internet en instituciones de ambos niveles educativos, así como la capacitación docente en el uso de las TIC.

Con la finalidad de incorporar estas tecnologías y sus recursos en los procesos pedagógico para mejorar la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje, se propone la formulación de un Plan Estratégico de implementación de TIC en el sistema educativo (como un plan de bajada de objetivos, metas delineadas en las Políticas TIC) que oriente la integración de las TIC en el aula en todos los niveles educativos.

Diseñar y elaborar un Plan Estratégico para la Incorporación de las TIC en el Sistema Educativo Nacional (2013-2018)<sup>23</sup> que contemple acciones en cada de uno de los lineamientos y objetivos definidos en la política educativa nacional.

### Largo plazo

- Implementación del Plan Estratégico de Incorporación de TIC al Sistema Educativo Paraguayo.
- Evaluación, seguimiento y monitoreo de la implementación.
- Sistematización de los resultados de la implementación.

<sup>23</sup> Las acciones previstas en el Plan de Desarrollo de las TIC en el Sistema Educativo Nacional deberían estar vinculadas de manera directa a las líneas y objetivos definidos en la política educativa nacional.



## 2.8 Mesa Temática de Presupuesto en Educación

Integrantes de la Mesa	
Juntos por la Educación	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Hugo Royg</b>, Coordinador de la Mesa.</li><li>• <b>Oscar Charotti</b>, Director Ejecutivo Operacional.</li></ul>
MEC	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Mirna Vera Notario</b>, Directora General de Planificación.</li><li>• <b>Victor Mereles</b>, Dirección de Presupuesto.</li><li>• <b>Patrick Quiñónez</b>, Dirección de Presupuesto.</li><li>• <b>Raúl Andrés González</b>, Dirección de Presupuesto.</li></ul>

### 2.8.1 Objetivo de la mesa

Desarrollar un proceso de análisis de la situación actual del presupuesto en educación y construir propuestas técnicas de mejoramiento de la inversión pública en educación.

### 2.8.2 Situación actual

#### a. Inversión en Educación

Es importante destacar que Paraguay sigue siendo uno de los países con menor inversión en Educación como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) y gasto por estudiante en América Latina. Este hecho tiene como consecuencia que, a pesar de que el Presupuesto del MEC se ha incrementado, no se logre dar cumplimiento a las políticas trazadas en la esfera social y, que esta falta de inversión, afectará al desarrollo del Paraguay en el largo plazo.

#### b. Evolución del Presupuesto Público en la Educación en el Paraguay

Desde el inicio de la democracia en el Paraguay, la educación ha logrado ingresar al debate público sobre las políticas y prioridades del Estado, a tal punto de constituirse en uno de los principales sectores de asignación de los recursos del presupuesto público. En la reforma constitucional del año 1992 se plantea que el gasto en educación debería alcanzar el 20% del gasto total del sector público (Artículo 85- Del Mínimo Presupuestario).

Si bien durante este tiempo se ha generado un incremento sistemático del gasto público en educación, éste ha sido aún insuficiente, no solo en la magnitud necesaria para garantizar cobertura

y calidad, sino también en cuanto a los recursos necesarios para garantizar una institucionalidad adecuada, que gestione y norme el sistema educativo de manera eficiente y con resultados validados por la sociedad en su conjunto.

El presupuesto asignado al Ministerio de Educación se triplicó durante la última década. Este incremento que ha sido permanente durante todo el período (excepto en 2010), se debió no solo a las crecientes asignaciones, sino también a la disminución del ritmo de crecimiento de los precios. En este contexto, se observa que todas las tasas anuales de crecimiento del Presupuesto del MEC son positivas, resaltando importantes incrementos presupuestarios en los años 2000, 2005, 2009 y 2012.

Desde la composición de los rubros sociales del gasto público, el presupuesto destinado actualmente a la educación representa el mayor porcentaje manteniendo un promedio aproximado del 20%, mientras que, por su parte, lo correspondiente al ámbito de la salud sumado al de promoción-acción social y seguridad social representan en promedio un 29% del total. El 1% restante está distribuido en ciencia y tecnología, relaciones laborales, vivienda y servicios comunitarios y otros servicios sociales.

En la actualidad, la mayor participación porcentual del gasto en el presupuesto del MEC corresponde al pago de salarios a docentes, quedando en consecuencia sin financiamiento rubros de necesidades básicas y de mantenimiento de instituciones educativas. Por ello, a partir del año 2012, ha sido incorporado en el presupuesto del MEC recursos para transferencia a instituciones educativas del sector oficial, para gastos de funcionamiento, con lo cual gradualmente se haría efectiva la gratuidad de la educación.

Por otra parte, y en cuanto se refiere al mandato constitucional en su artículo 85, por el cual se establece el mínimo de asignación del 20% del Presupuesto General de Gastos de la Nación a educación, desde la reforma a estos días se ha dado cumplimiento a tal condición solo en los siguientes tres años: 1997, 1998 y 2009, mientras que en otros años el porcentaje fue menor al establecido y disminuyó hasta llegar al 12,8% en 2013, según cifras preliminares.

Este bajo porcentaje de participación en 2013 se debió a que el presupuesto asignado al MEC fue ligeramente menor al de 2012 mientras que el Presupuesto General de la Nación aumentó de manera importante. Ciertamente, la disminución del monto presupuestario al MEC se atribuye a la Ley de FONACIDE que determina un procedimiento diferente de acceso a los recursos de royalties por parte del sistema educativo. Al cierre del primer trimestre del año se podría afirmar que los recursos del Presupuesto Público son los que efectivamente estarían asegurados al MEC dado que los del FONACIDE deberían ser asignados posteriormente al proceso de concurso y aprobación de Consejo respectivo.

- **Gasto por estudiante**

Dado que el PIB per cápita en nuestro país es de apenas 4.350 dólares según datos del 2012, manteniendo en forma permanente niveles relativamente bajos, lo cual dificulta ostensiblemente la medición de niveles alentadores del gasto y evaluación de los niveles de efectividad. Por ello, se hace importante el análisis del gasto por estudiante, indicador que comparativamente con el de otros países permite evaluar con mayor objetividad el nivel de gasto público en educación.

En efecto, otros países de la región registran niveles de PIB per cápita superiores a 10.000 dólares anuales. Por ello, si bien el PIB se puede utilizar como referente de la capacidad de gasto de un país, resulta ser un valor inadecuado para estimar el gasto necesario en educación. En este sentido, es necesario analizar la inversión que realiza el Estado por estudiante según el nivel educativo en el que se encuentre.

#### • Ejecución Presupuestaria del MEC

Si bien la ejecución presupuestaria podría ser utilizada como un indicador de efectividad de la gestión de gasto, en el caso actual de nuestra educación pública dicho concepto no puede ser efectivamente aplicable. Primeramente, por la alta insuficiencia de recursos para el financiamiento de Programas emblemáticos y por la considerable participación y rigidez del gasto destinado al rubro de salarios.

Efectivamente, al analizar la participación por rubros de la ejecución presupuestaria en el período comprendido entre los años 2002 y 2012, el rubro 100 de servicios personales representa en promedio el 97% en el caso del programa de Educación Inicial y Escolar Básica, el 97% en el caso del Programa Educación Media y 95% en el caso del Programa de Educación Permanente.

#### • Gastos corrientes vs. Gastos de Capital

En base a todo lo expuesto, se observa que si bien ha existido durante los últimos años un aumento del presupuesto destinado a educación; éste no ha sido correlativo al crecimiento demográfico y de nuestra economía.

Efectivamente, el gasto educativo está concentrado en el pago de salarios, con una participación histórica de entre el 85% y 95% (MEC, 2010). Aunque esta composición del gasto educativo se explicaría por la mayor cantidad de personal docente que ha tenido que contratar el MEC para responder a la cobertura, según Morduchowicz<sup>24</sup> *“no puede ser de otra manera, ya que mientras el servicio educativo continúe siendo intensivo en mano de obra, en lugar de alentar ss disminución relativa, se debería lograr una mayor inversión real y promocionar el uso eficiente de los gastos corrientes”*.

En este sentido, tal es la situación de insuficiencia financiera, aún para la ejecución de gastos corrientes, que la Reforma Educativa ha tendido, no a la descentralización, sino a la desconcentración. El Ministerio de Educación hace énfasis en la “autogestión” de las escuelas, basada en una tergiversada autonomía de las escuelas públicas, ya que no se otorga un traspaso de recursos ni de capacidades para la autogestión financiera.

*“Más que abogar por una mayor inversión en el servicio educativo, se debería promocionar el uso eficiente de los gastos corrientes”.*

*Mourduchowicz, 2002*

<sup>24</sup> Alejandro Morduchowicz (2002). Ver análisis sobre las estructuras salariales y carreras docentes en la región: <http://m.preal.org/detalle.asp?det=38>

Teniendo en cuenta que los tiempos de respuesta por parte del MEC a los requerimientos, no condicen con las necesidades ni su presupuesto es suficiente para realizar estos gastos corrientes básicos, las escuelas públicas de Paraguay, de hecho están asumiendo “obligadamente” la responsabilidad del financiamiento de gastos básicos a través de esa “autogestión”, derivando en la necesidad de parte de profesores y padres de tener que buscar fondos para el pago de expensas.

A partir del 2011 se inicia una estrategia de transferencia de recursos financieros por estudiantes matriculados para cubrir gastos corrientes y de capital. Sería necesario evaluar el proceso, sus implicancias y sus efectos.

Finalmente, el análisis de la ejecución presupuestaria del Ministerio de Educación y Cultura evidencia el bajo presupuesto público anual asignado a estos rubros y pone de manifiesto la urgencia de focalizar los análisis y evaluaciones en la inmediata necesidad de incrementar el gasto público en educación en los niveles educativos que se desean garantizarlos.

### 2.8.3 Propuesta técnica

Los logros alcanzados en materia de educación demuestran que, si bien los recursos invertidos por el Estado en la formación de capital humano se han incrementado, en los años de análisis, no han seguido la tendencia del crecimiento económico ni del gasto público, debiendo por lo menos duplicarse la inversión en educación, para acercarse al nivel de inversión alcanzado por otras economías de la región.

En cuanto a la ejecución del gasto, se debe seguir trabajando en la mejora de la gestión pública, cuyos resultados e impactos deben ser medidos mediante el desarrollo de proyectos y la utilización de indicadores que además permitan confirmar el destino y la finalidad de los recursos asignados.

También es importante la constitución de una cultura del funcionario público, basada en la eficiencia y la alta productividad. Es necesario avanzar en la capacitación, en el fortalecimiento de la auditoría interna, en la solución de las deficiencias existentes en el registro de las operaciones, así como en la clasificación correcta del destino de los recursos.

La auditoría deberá fortalecerse como vía de detección de errores contables, de la asignación y uso incorrecto de los recursos presupuestarios y materiales puestos a disposición de cada centro. Se debe evaluar la posibilidad de implementar auditorías de gestión. Otro aspecto a considerar es la legislación salarial, vincular los incrementos de salario a los resultados integrales en la evaluación. Así también, los beneficios docentes deben estar vinculados a méritos académicos y sujetos a evaluación por concurso de méritos, criterio que también se debería utilizar con los supervisores educativos y operadores administrativos.

Finalmente, un desafío fundamental para mejorar la igualdad y generar una posibilidad de crecimiento sostenible es el establecimiento mecanismos de financiamiento permanente a políticas universales de derecho a la educación, a fin de garantizar los recursos financieros necesarios para el funcionamiento adecuado del sistema educativo público y mantener políticas públicas efectivas en un contexto de constantes cambios políticos y elecciones.

## Corto plazo

En el marco del eje de mejoramiento de la gestión de los recursos financieros:

- Analizar la estructura presupuestaria a nivel programático y de proyectos del MEC, en el marco de un plan de reordenamiento y construcción de una estructura presupuestaria acorde a la estructura institucional y con visibilidad a las prioridades del PNE 2024.
- Relevar los principales procesos operativos, administrativos y de gestión en el marco de un plan que contemple, en una primera etapa, una propuesta basada en el análisis y diseño de un modelo de gestión simplificado, eficiente y eficaz, que garantice la oportuna ejecución de las acciones institucionales.

## Mediano plazo

En el marco de los ejes de mejoramiento de la gestión de los recursos financieros y de fortalecimiento de los procesos de planificación, monitoreo y evaluación:

- Definir políticas de asignación de gastos, enmarcadas en las prioridades institucionales y acordes a los ejes del PNE 2024.

En el marco del Plan de reordenamiento y de construcción de una estructura presupuestaria acorde a la estructura institucional y con visibilidad a las prioridades del PNE 2024, los siguientes resultados de mediano plazo:

- Diseñar una Propuesta para el blindaje de recursos financieros de programas prioritarios y emblemáticos del MEC.
- Desarrollar indicadores presupuestarios que determinen el promedio de gasto por institución educativa y por estudiante.

## Largo plazo

En el marco de los ejes de mejoramiento de la gestión de los recursos financieros y de fortalecimiento de los procesos de planificación, monitoreo y evaluación:

- Implementar un plan progresivo de aumento gradual de recursos tendiente al logro de la suficiencia en el financiamiento de acciones enmarcadas en los principales ejes estratégicos establecidos en el PNE 2024.
- Desarrollar un plan de optimización de los recursos enfocada en la mejora de la Calidad del gasto en educación.

El gran desafío será el incremento y la optimización de la inversión pública en educación, orientada al logro de las metas del Sistema Nacional de Educación y el Plan Nacional de Educación 2024.

## 3. Desafíos

Entre los meses de diciembre de 2012 y julio de 2013, más de 60 profesionales del Ministerio de Educación y Cultura han trabajado en Mesas Temáticas, conjuntamente, con especialistas de Juntos por la Educación y de la Organización de los Estados Iberoamericanos. La hoja de ruta que guió este trabajo, desde sus inicios, estuvo compuesta por el Plan Nacional de Educación 2024 y las Metas Educativas 2021 de la OEI.

Como síntesis de este proceso participativo, queremos subrayar ocho desafíos:

### 3.1 Fortalecimiento de los Sistemas de Información, Investigación y Evaluación.

El desafío actual pasa por definir una política de gestión integral, tanto para el desarrollo y mantenimiento de los sistemas, como para el uso y difusión de las informaciones generadas, tendientes a mejorar la cultura de la toma de decisiones informadas, en todos los niveles de gestión.

Es prioritario delinear una política de investigación que posibilite analizar las políticas públicas en áreas estratégicas de la educación que deben ser mejoradas. Para ello, se debe apoyar procesos de institucionalización de la investigación, tanto en ámbitos internos como externos al MEC, difundir sus resultados y promover su utilización, en especial, en ámbitos responsables de formular las políticas en y para la educación. Así también, generar los mecanismos de sostenibilidad y sistematicidad de los estudios evaluativos ya iniciados en el MEC, asegurar el financiamiento y el equipo técnico para dar continuidad a los estudios iniciados.

### 3.2 Profesionalización Docente.

Es importante implementar una política de profesionalización de educadores y los demás agentes educativos, apuntando a su revalorización y generando condiciones laborales dignas. Se requiere la revisión del marco legal que rige la carrera docente, que apunte al replanteamiento de las condiciones de acceso, permanencia, promoción y salida de la carrera. Se debe aplicar el Mecanismo de Certificación de los Educadores Profesionales. Los incentivos y aumentos salariales deben estar relacionados con la evaluación del desempeño docente.

### 3.3 Reorganización estructural del MEC para una gestión de calidad.

Se requiere impulsar una Carta Orgánica del Ministerio de Educación que fortalezca su institucionalidad y propicie una gestión eficaz y eficiente. Se propone suprimir o modificar las competencias de aquellas instancias que no guardan relación con la misión de educar, además de limitar un número máximo de Vice Ministerios y Direcciones Generales. Es fundamental lograr la adhesión de diversos actores para aplicar el Modelo de Gestión por Procesos en forma integral.

### **3.4 Mejoramiento de la infraestructura educativa.**

Varios estudios han demostrado que la dispersión geográfica de las sedes operativas de la administración central del MEC afecta a la calidad de su gestión. Se han estudiado posibilidades para el replanteamiento de esta situación, pero se necesita avanzar en los acuerdos y tomar medidas al respecto.

Ante los actuales desafíos pedagógicos y la adecuación al nuevo contexto, es necesaria la innovación de los espacios destinados a la Formación Docente, así como también de los espacios escolares, en todos los niveles.

### **3.5 Revisión y adecuación del Marco Legal de la Educación.**

El marco jurídico normativo de la educación debe ser actualizado de manera a gestionar las políticas educativas en forma participativa, eficiente, efectiva y articulada entre los niveles nacional, departamental y local.

Necesitamos reimpulsar el proceso de Reforma del Sistema Educativo, mediante el establecimiento de un nuevo ACUERDO o PACTO SOCIAL POR LA EDUCACIÓN que sea construido y consensuado entre el sector público y el sector privado, cuyos postulados sean asumidos por el poder político. En el marco de este acuerdo, se necesita que los planes, proyectos y programas se ejecuten en cooperación entre ambos sectores, bajo la inexcusable responsabilidad y rectoría del Estado, pero también del atento monitoreo y control por parte de la sociedad civil organizada.

### **3.6 Aumento y Optimización de la Inversión en Educación.**

La inversión educativa hoy en Paraguay, medida como porcentaje del PIB, es una de las más bajas de la región. Esfuerzos como los del FONACIDE, si bien son loables en su esencia de blindar recursos para educación, son aún insuficientes para alcanzar el nivel mínimo del 7% recomendado por la UNESCO. Alcanzar este nivel básico implica casi duplicar el presupuesto asignado a la educación y requiere de un esfuerzo importante que, como país, se está obligado a hacer. Aumentar la inversión pública en educación es clave, pero sobre todo se debe mejorar la calidad del gasto e instalar mecanismos de transparencia en el uso de los recursos.

### **3.7 El Desarrollo Integral de la Primera Infancia.**

El principal desafío es la instalación del Sistema Nacional de Protección Nacional de Niñez y la Adolescencia, señalado en el Código de la Niñez y la Adolescencia, cuyo mandato ha sido establecido en los acuerdos internacionales firmados y ratificados por Paraguay, uno de los cuales

—la Convención de la Niñez y Adolescencia— se halla en vigencia desde hace 20 años. Como recomendación al nuevo gobierno, sectores especialistas de la Primera Infancia solicitan la asignación de recursos para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia.

### **3.8 La construcción de una Política de Incorporación de TIC al Sistema Educativo.**

Los temas centrales son la consolidación de una Política de Incorporación de TIC al Sistema Educativo, la articulación público-privada y superación de la dispersión de iniciativas, la conectividad con equidad y la profesionalización docente en el uso de tecnologías educativas.

#### ***El proceso sigue abierto y en construcción.***

*Cabe resaltar que estos temas no agotan la complejidad de los desafíos en el ámbito educativo, pero sirven como propuestas resultantes de un proceso de construcción interinstitucional.*

*Queremos continuar socializando y reflexionando con diversos actores de nuestra sociedad. Así también sostener el esfuerzo conjunto, comprometido y responsable en los procesos de mejora de la educación en nuestro país.*



# Bibliografía

- Banco Mundial (2008). Educación Media en el Paraguay. Logros, opciones y desafíos. Informe N° 42665-PY.
- Consejo Asesor de la Reforma Educativa (1992) Informe de Avance. Fundación en Alianza. Asunción. Paraguay.
- Costa Bordón, María Cristina. "Caminos recorridos: Sistematización de los esfuerzos realizados por el Ministerio de Educación y Cultura en el periodo 1990-2010". Revista Paraguaya de Educación, MEC/OEI/Santillana S.A., Noviembre de 2012.
- Comité de los Derechos del Niño. 53º período de sesiones. Naciones Unidas. Observaciones finales: Paraguay-11 a 29 de enero de 2010.
- Elías, Rodolfo (2013). El Desafío de construir una educación integral para niños, niñas y adolescentes. Nota Nro. 5, Paraguay Debate.
- Elías, Rodolfo. (2012). La investigación educativa en Paraguay: Su desarrollo en el marco de la transición democrática y la reforma educativa. En J. Gorostiaga, M. Palamidessi y C. Suasnábar (Comps.) Investigación educativa y política en América Latina. Buenos Aires, Noveduc.
- Ferrer, G. (2006) Sistemas de Evaluación de Aprendizajes en América Latina. Balance y Desafíos. PREAL.
- Instituto de Estadística de la UNESCO (2011). Compendio Mundial de la Educación. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. LLECE (2008). Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, SERCE.UNESCO. ORELIC. Santiago de Chile.
- Lafuente, Marta (2009) La experiencia del SNEPE en Paraguay. Aprendizajes y desafíos. En Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa. Volumen 2. N° 1. RINACE.
- Lemaitre, María José y D. Torre (2008). Informe sobre el Diseño del Mecanismo de Evaluación de Institutos de Formación Docente con fines de Licenciamiento. MEC/BIRF.
- Marchesi, A y Martín E. (2007) Evaluación del Sistema Educativo de Paraguay. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Asunción. Paraguay.
- Martelli, Mariana (2008) Informe: Evaluación de desempeño de educadores en el marco de la certificación profesional. MEC/BIRF.

- Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Secretaría Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (2011). Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia.
- MEC/UE (2013). Diagnóstico de los sistemas de información del Ministerio de Educación y Cultura del Paraguay y diseño de un plan director para la integración de los sistemas y gestión de la información” (versión preliminar).
- MEC (2012). Informe de la Dirección General de Desarrollo Profesional del Educador.
- MEC (2011). Plan Nacional de Educación 2024. Hacia el Centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo. Asunción. Paraguay.
- MEC (2011). Resolución Ministerial N° 5134/12/2011. Por la cual se aprueba la implementación del Sistema NAUTILUS de Gestión Administrativa – Académica de la Dirección General de Educación Media de esta Secretaría de Estado.
- MEC (2011). Evaluación educativa: un tema central en la agenda de Nueva Escuela Pública Paraguaya.
- MEC (2008). Manual de Licenciamiento de Instituciones Formadoras de Docentes. MEC/BIRF. 2008
- MEC (2008). Manual de Certificación de los Educadores Profesionales. MEC/BIRF.
- MEC (2008). Informe de la Dirección General de Planificación Educativa.
- MEC (2008). Resultados preliminares estudios del preescolar. Documento de circulación restringida.
- MEC (2008). Evaluación del Desempeño para la Certificación Profesional de los Educadores del Paraguay. Proyecto de Reforma de la Educación con Énfasis en la educación Media. Asunción. Paraguay.
- MEC (2007). Informe final de la Etapa 1: Diagnóstico de los procesos y sistemas de las áreas objeto de la reingeniería. Componente Desarrollo Institucional del Sistema. Programa de Reforma Educativa con énfasis en la Educación Media (MEC-BIRF).
- MEC (2007). Informe de Resultados Test de Pensamiento Crítico. Segundo Curso. Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo. Programa Reforma Joven. MEC-BIRF. Asunción. Paraguay, 2007.
- MEC (2007). Reglamento del Sistema de Información de Estadística Continua. Resol 779/2007. Asunción. Paraguay.
- MEC (2007). Informe de Resultados de la educación Media. Segundo Curso. Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo. Programa Reforma Joven. MEC-BIRF. Asunción. Paraguay

- MEC (2007). Informe de Resultados Test de Pensamiento Crítico. Segundo Curso. Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo. Programa Reforma Joven. MEC-BIRF. Asunción. Paraguay.
- MEC (2007). Mecanismo de Licenciamiento de Instituciones Formadoras de Docentes. Asunción. Paraguay.
- MEC (2006). Modelos Conceptuales y Metodológicos en la Evaluación de la Calidad de la Educación Preescolar. Programa Escuela Viva Hekokatúva. MEC-BID. Asunción. Paraguay.
- MEC (2004). Sistematización de experiencias pedagógicas de instituciones de formación docente. Documento interno Dirección de Formación Docente.
- MEC (2003). Manual de procedimientos para la Autoevaluación de los Institutos de Formación Docente. Asunción. Paraguay.
- MEC (2002). Cuanto aprenden nuestros niños y niñas. Informe de resultados. Tercer Grado y Sexto Grado. Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo. Programa Escuela Viva Hekokatúva. MEC-BID. Asunción. Paraguay.
- MEC (2002). Plan Nacional de Educación Inicial y Preescolar. Asunción. Paraguay.
- MEC (2002), (2004) y (2008). Informe de Resultados. Cómo redactan los futuros maestros. Asunción. Paraguay.
- MEC (2001). Un horizonte nuevo para los Institutos de Formación docente. Asunción. Paraguay.
- MEC (2001). Informe de las Pruebas Nacionales. Tercer Curso y Sexto Curso. Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo. Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria MEC-BIRF. Asunción. Paraguay.
- MEC (2000). Manual de Administración del SIEC. Asunción. Paraguay.
- MEC- Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. (1999). Estudio sobre educación media y desarrollo en el Paraguay. Programa MECES. Asunción. Paraguay.
- MEC (1999). Resultados de las Pruebas Nacionales. Sexto Curso. Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo. Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria MEC-BIRF. Asunción. Paraguay.
- MEC/CARE (1998). La Reforma Educativa Avanza. Asunción. Paraguay.
- MEC (1997). Primer Informe de resultados. Sexto Grado. Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo. Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria. MEC-BID. Asunción. Paraguay.

- MEC (1995). Propuesta para el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo. Asunción. Paraguay.
- MEC (1988) Ley General de Educación. Asunción. Paraguay.
- Mendonca, Daniel (2008). Escenarios jurídicos posibles para la aplicación de un Mecanismo de evaluación de desempeño de los educadores con miras a la Certificación Profesional. MEC/ BIRF.
- Rivarola, Domingo (2000). La Reforma Educativa en el Paraguay. Naciones Unidas, CEPAL. Santiago de Chile.
- Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas, Ministerio de Educación y Cultura: Informe Nacional (2010). Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana.
- UNESCO-PRIE-MEC (2006). Diagnóstico del Sistema de Acopio, Procesamiento, Análisis y Difusión de las Estadísticas Educativas de Paraguay. Informe de uso interno. Asunción. Paraguay.
- UNESCO- PRIE (2007). Balance de las Misiones de Diagnóstico de los Sistemas de Información Educativa. Resumen Ejecutivo. Santiago de Chile.
- Vaillant, Denise (2012) Informe “Estado del arte de la profesión docente en Paraguay”. Insumos para mejorar la equidad y calidad del sistema Educativo Paraguayo.

## Siglas

- ACE Asociación de Cooperación Escolar.
- ANEAES Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.
- BANEDUC Base Documental para Investigaciones en Educación.
- CONEC Consejo Nacional de Educación y Cultura.
- CIIE: Centro de Investigación e Innovación Educativa.
- DGPE Dirección General de Planificación Educativa.
- DIRSINA Dirección de Salud Integral de la Niñez y la Adolescencia.
- EEB Educación Escolar Básica.
- EI Educación Inicial.
- EM Educación Media.
- ES Educación Superior.
- ICCS Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía.
- IEA Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo.
- FEEL Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación.
- FONACIDE Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo.
- IFD Institutos de Formación Docente / Instituciones Formadoras de Docentes.
- ISE Instituto Superior de Educación.
- LAMP Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización de Adultos.
- MEC Ministerio de Educación y Cultura.
- MECES Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria.
- MECIP Modelo Estandar de Control Interno del Paraguay.
- MOPC Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.
- MSPBS Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- OEI Organización de los Estados Iberoamericanos.
- PNIDIPI Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia.
- PDIT Programa de Desarrollo Infantil Temprano.
- PISA Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos.
- SEN Sistema Educativo Nacional.
- SENATICS Secretaria Nacional de Tecnologías de la Información y de la Comunicación
- SGAA Sistema de Gestión Académica y Administrativa.
- SNNA Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia.
- SNPPINA Sistema Nacional de Promoción y Protección integral de la Niñez y Adolescencia
- SREDECC Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas.
- SERCE Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo.
- SIEC Sistema de Información de Estadística Continua.
- SIGMEC Sistema de Gestión de Recursos Humanos, Financieros y Certificación Académica de Alumnos del MEC.
- SNEPE Servicio Nacional de Evaluación del Proceso Educativo.
- TIC Tecnologías de la Información y Comunicación.
- UCA Universidad Católica de Asunción
- UIEP Unidad de Investigación y Experimentación Pedagógica.
- UNA Universidad Nacional de Asunción
- UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.





 **Juntos** por la  
**Educación**



MINISTERIO DE  
**EDUCACIÓN  
Y CULTURA**

Organização  
dos Estados  
Ibero-americanos  
Para la Educación  
a Ciencia  
e a Cultura



Organización  
de Estados  
Iberoamericanos  
Para la Educación  
la Ciencia  
y la Cultura