



2013

El Desafío es la Equidad

INFORME DE
PROGRESO EDUCATIVO

PARAGUAY



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Partnership for Educational Revitalization in the Americas





2013

El Desafío es la Equidad

**INFORME DE
PROGRESO EDUCATIVO**

PARAGUAY



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Partnership for Educational Revitalization in the Americas



**Equipo Investigador**

Rodolfo Elías, Investigador Principal

Margarita Molinas, Investigadora y Coordinadora del informe

Patricia Misiego, Investigadora

Consejo Administrativo

Idelín Molinas Vega, Director Ejecutivo

Karina Godoy, Administradora General

Consejo Directivo del Instituto Desarrollo

Bruno Martínez, Presidente

Rodolfo Elías

César Cabello

Elvio Segovia Chaparro

ISBN: 978-99967-713-1-6

La presente publicación goza de la protección de los derechos de la propiedad intelectual. No obstante, extractos breves de la misma pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente

© 2013. PREAL, Instituto Desarrollo

CONTENIDO

MISIÓN	6
AGRADECIMIENTOS	7
RESUMEN EJECUTIVO: INFORME DE PROGRESO EDUCATIVO, PARAGUAY 2012	8
COBERTURA: Buena cobertura en los dos primeros ciclos de la EEB, pero baja cobertura en el tercer ciclo de la EEB y la educación media.	10
PERMANENCIA: La mayoría de los niños/as ingresan al sistema, pero aún hay problemas para retenerlos	13
RENDIMIENTO EN PRUEBAS: Estudiantes logran resultados medios y bajos en las pruebas nacionales e internacionales	15
EQUIDAD: Las desigualdades sociales se reproducen en el sistema educativo y se debería hacer un gran esfuerzo para superarlas	18
PROFESIÓN DOCENTE: Se han dado pasos, pero aún no se ha consolidado la profesionalización de la carrera docente	22
INVERSIÓN: El gasto público en la educación como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) ha disminuido en el periodo	26
COMPETENCIAS Y ESTÁNDARES: En Paraguay, se inició el proceso para establecer estándares de contenido en la educación media	27
SISTEMA DE EVALUACIÓN: Paraguay cuenta con un sistema de evaluación nacional y participa en mediciones internacionales pero los datos son poco utilizados	28
AUTONOMÍA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: Se dieron pasos para descentralizar decisiones educativas, pero la mayoría siguen realizándose a nivel central	30
PASOS PARA EL FUTURO	33
BIBLIOGRAFÍA	35
ANEXOS	38





MISIÓN

Los Informes de Progreso Educativo del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) son una herramienta para monitorear el estado de la educación en América Latina. Su misión es sensibilizar a la opinión pública sobre los problemas de la educación y promover la rendición de cuentas (accountability) en los sistemas educativos. Están basados en la convicción de que la transparencia es vital para una buena educación y para que los usuarios de la misma —padres, alumnos, empresarios y la sociedad— sepan sobre los resultados del trabajo en las escuelas.

Inspirados en las calificaciones de las “libretas escolares”, los informes de progreso educativo monitorean los cambios en el rendimiento estudiantil (generalmente a partir de los resultados de pruebas estandarizadas), junto con cambios en los insumos aportados al sistema (finanzas, formación y gestión de docentes, entre otros), con la finalidad de entender cómo estas reformas ayudan o impiden la obtención de mejores resultados en la educación. Al evaluar el desempeño según un sistema de calificaciones similar al utilizado en las escuelas, se espera que la audiencia reconozca rápida y fácilmente las áreas que cuentan con un buen funcionamiento y las áreas que requieren mejoras.

Desde 1998, PREAL ha publicado más de 30 Informes de Progreso Educativo a nivel regional, centroamericano, nacional y departamental. Incluye tres informes regionales: *El Futuro está en Juego* (1998), *Quedándonos Atrás* (2001) y *Cantidad sin Calidad* (2006); y tres informes centroamericanos: *Mañana es Muy Tarde* (2000), *Es Hora de Actuar* (2003) y *Mucho por Hacer* (2007). Además, PREAL ha producido informes nacionales en Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana, con múltiples ediciones en algunos países; y lanzó seis informes departamentales piloto en Colombia. Los informes están disponibles en el portal electrónico www.preal.org.

Este primer Informe de Progreso Educativo de Paraguay es el resultado de una asociación entre PREAL y el Instituto Desarrollo. Provee—desde una perspectiva independiente—información confiable y actual sobre el progreso educativo en el país para una audiencia no especializada. Esperamos que contribuya al debate nacional para el necesario mejoramiento de la educación paraguaya.

AGRADECIMIENTOS

La elaboración del Informe de Progreso Educativo, Paraguay (IPE 2012) fue posible gracias al apoyo técnico y financiero del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington, D.C., y de la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile.

PREAL fue creado en 1995 con el propósito de promover debates informados sobre la política educacional y reforma educativa y buscar bases de acuerdo, intelectual y técnico, para solucionar problemas endémicos de la educación. Las actividades de PREAL son posibles gracias al apoyo que brindan la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la GE Foundation, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) y el Banco Mundial, entre otros. Sin embargo, las actividades del PREAL son de responsabilidad propia y de sus contrapartes y no necesariamente reflejan la posición de sus donantes.

Este primer Informe de Progreso Educativo en Paraguay fue elaborado por el equipo del Instituto Desarrollo, Margarita Molinas, Rodolfo Elías y Patricia Misiego. El Instituto

Desarrollo agradece el trabajo realizado por estos profesionales así como a Víctor Vázquez y Jorge Morínigo. El cuidado de la

edición final también estuvo bajo la responsabilidad del Instituto Desarrollo y de PREAL. La impresión y difusión del material fue posible gracias a la colaboración del IDRC – CRDI (International Development Research Centre) en el marco del programa TTI.

Los autores agradecen especialmente a la dirección de Planificación Educativa del Ministerio de Educación y Cultura, en las personas de Mirna Vera y Dalila Zarza, así como a la Dirección de Desarrollo Profesional del Educador en la persona de Karen Rojas, la Dirección General de Currículum, Evaluación y Orientación en la persona de Nancy Oilda Benítez por brindar oportunamente la información necesaria.

Agradecen también a las personas que participaron del panel de calificación: Andrea Weiss, Ana Ramos, Domingo Rivarola, Gabriel Espínola, Gabriela Gómez, Gabriela Walder, Hugo Royg, Lila Molinier, Luis Ortiz, Lutz Rheineck, Marta Lafuente, Magdalena Rivarola, Oscar Serafini, Roberto Cano, Ramón Corvalán, Verena Bardella; quienes aportaron además valiosos comentarios y consideraciones para contextualizar los resultados de este informe.

Por último, pero no menos importante, agradecen el apoyo técnico y editorial prestado por Tamara Ortega Goodspeed, coordinadora del Programa de Informes de Progreso Educativo del PREAL y su colaboradora Alexandra Solano.



El presente Informe de Progreso Educativo de Paraguay (IPE – Paraguay) es el primero realizado en el país y tiene como objetivo monitorear el estado y progreso del acceso, la calidad y la equidad de la educación nacional, usando la mejor información disponible.

En la Constitución nacional se declara el derecho a la educación integral y permanente de toda persona (Art. 73), se afirma el derecho de aprender y de la libertad de enseñar (Art. 74), se describe la obligación del Estado por su conducción (Art. 75 y 76), se apunta que la enseñanza se dará en la lengua materna del educando (lenguas oficiales) (Art. 77) y que el mínimo presupuestario destinado a la educación no será inferior al 20% del Presupuesto General de la Nación (Art. 85). La Ley General de Educación (Ley 1264/1998) refuerza, en el artículo 9°, los fines de la educación nacional que se concretan a través de planes nacionales como el actual Plan Nacional de Educación 2024.

El presente informe aborda los logros alcanzados desde 2000 hasta 2010, segunda década de la transición democrática iniciada en el año 1989 con la caída de la dictadura y de la Reforma Educativa, originada a principios de los años noventa. Incluye también algunos resultados de un periodo de alternancia política que se produce en el

año 2008, lo que pudo implicar alguna revisión de las políticas educativas hasta esos momentos implementados.

En el cuadro que sigue, se resume la situación de nueve aspectos claves de la educación paraguaya en un formato parecido a una libreta de calificaciones. Se ha tomado como base la escala: Excelente, Bueno, Regular, Insuficiente o Malo; más flechas que indican el avance o retroceso que se ha dado en cada área.

El proceso de calificación consistió en reunir a un grupo de actores relacionados al sistema educativo paraguayo; presentar el contenido de este informe e invitarlos a emitir un juicio de valor expresado en la escala prevista. El resultado que se presenta como calificación es la moda de los valores asignado en el panel de evaluación.

Aunque las calificaciones están basadas en la mejor información disponible, no dejan de ser subjetivas. Por ello, deben ser considerados como una aproximación a la realidad y un punto de partida para el debate. Este trabajo busca contribuir a una discusión informada de los retos que el país afronta internamente y en comparación con los otros países de la región para lograr una educación equitativa y pertinente de excelente calidad.

PROGRESO EDUCATIVO

Área	Nota	Tendencia	Comentarios
Cobertura	B	↑	La matrícula aumentó en la mayoría de los niveles del sistema educativo. No obstante, hay una importante cantidad de jóvenes entre 13 y 17 años, que no están matriculados en el nivel educativo que le corresponde a su edad, colocando a Paraguay entre los países con menor tasa neta de escolarización secundaria en la región.
Permanencia en la escuela	R	↑	En 2010, el promedio de años de estudios de la población paraguaya de 15 años o más, fue de 8,2 años, mayor que el promedio de 7,1 años en 2000, pero menos de los 9 años de estudio obligatorios y gratuitos según la ley. Solo 3 de cada 10 estudiantes que ingresaron en el primer grado en 1999 completaron los 12 años de la educación formal en 2010.
Rendimiento en pruebas	I	↔	En las pruebas nacionales más recientes SNEPE (2010), más de la mitad de estudiantes del 3º grado no pudo resolver problemas sencillos de matemática y 4 de cada 10 tuvo dificultad para comprender los elementos más generales del texto y demostrar un conocimiento básico de la gramática. En la prueba regional SERCE (2006), Paraguay fue uno de los cinco países que obtuvo puntajes por debajo del promedio en todas las materias evaluadas.
Equidad	I	↑	Hay una reducción de las brechas en las tasas de escolarización por zona de residencia y nivel de ingresos. Aún así, se sigue observando desigualdades en el nivel de escolarización de personas adultas jóvenes, según zona de residencia, ingresos e idioma principal. La población indígena enfrenta grandes brechas respecto al promedio nacional.
Profesión docente	I	↔	La poca evidencia disponible sugiere que el sistema no está produciendo la calidad de docentes que Paraguay necesita. Se han dado avances legales para institucionalizar la selección de docentes, pero los salarios tienen poco vínculo con la calidad de su trabajo.
Inversión	I	↓	El gasto público en la educación en relación al PIB ha disminuido en el periodo analizado, lo contrario a lo que sucede en otros países de la región. La baja inversión pública en la educación permite cubrir los salarios docentes y administrativos, pero limita las posibilidades de realizar inversiones para mejorar las condiciones de aprendizajes como: capacitación a docentes, inversión en infraestructura y construcción de sistemas de evaluación.
Competencias y Estándares	I	↔	Se realizaron esfuerzos para lograr una educación basada en competencias, sin embargo en las aulas predomina el aprendizaje memorístico y hay poca motivación en el descubrimiento de saberes. No existe un sistema de estándares que defina lo que constituye un nivel de desempeño adecuado ni sobre los recursos necesarios para este propósito.
Sistema de evaluación	R	↔	Paraguay cuenta con un sistema nacional de medición, el SNEPE, pero no tiene los recursos asegurados dentro del presupuesto nacional de gasto, para su realización en forma periódica y sistemática. En el periodo se realizaron 3 pruebas de evaluación del SNEPE en el nivel de EEB, pero no son comparables entre sí, por lo que no se puede medir el progreso en el aprendizaje. Paraguay ha participado en las evaluaciones del Laboratorio de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). El uso de los resultados es escaso.
Autonomía y rendición de cuentas	R	↔	Con el fin de descentralizar la gestión educativa, se crearon Consejos Departamentales de Educación, pero con poca incidencia en la política y gestión educativa departamental. Se han implementado mecanismos para involucrar a asociaciones de padres y madres en la transferencia de recursos para las escuelas.
Escala de notas: E = Excelente B = Bueno R = Regular I = Insuficiente M = Malo		↑ ↔ ↓	Progreso Sin cambios claros Retroceso



COBERTURA: Buena cobertura en los dos primeros ciclos de la EEB, pero baja cobertura en el tercer ciclo de la EEB y la educación media. (B ↑)

En las dos últimas décadas el sistema educativo paraguayo ha planteado objetivos y estrategias tendientes a garantizar el acceso a la educación, como la universalización del preescolar, ampliación de la cobertura de la educación escolar básica (EEB), la gratuidad de la educación inicial y media, entre otros.

Alineada con estas metas, según informes del Ministerio de Educación, la matrícula aumentó entre el 2000–2010 en la mayoría de los niveles del sistema educativo (**Gráfico 1**). El crecimiento fue más visible en el 3º ciclo de la educación básica y en la educación media donde los aumentos llegaron a 10 puntos porcentuales o más. Estos aumentos son consistentes con la expansión general en la región del acceso a la educación media, aunque todavía Paraguay tiene una de las tasas más bajas de la región. Menos de la mitad de los jóvenes de 15 a 17 años están matriculados en la educación media, nivel que le corresponde según la edad.

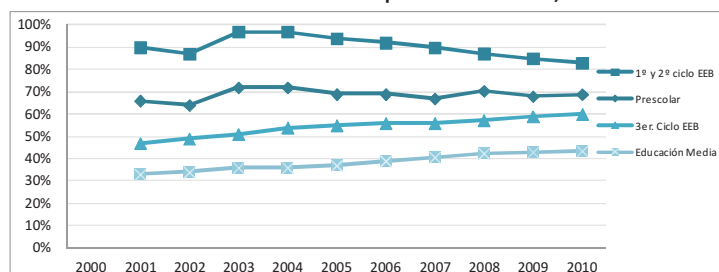
La tendencia en el 1º y 2º ciclo de la EEB según estos datos, es de disminución de la matrícula neta. Mirando las estadísticas oficiales de los países de la región, podemos señalar una llamativa disminución de la matrícula neta en Paraguay, ya que si bien Bolivia, Panamá y Perú reportan también

disminuciones en el periodo, la proporción es menos significativa. Se señala también que Argentina, Cuba, México y Uruguay son los países de la región con cobertura cercana a la universal y que Paraguay presenta la tasa más baja de la región (**Gráfico 2**).

Esta mirada cambia al analizar el indicador de tasa neta de escolarización¹ en el nivel equivalente al 1º y 2º ciclo de la EEB, publicada por SITEAL, que basa la información en las encuestas de hogares. Según estos datos Paraguay presenta un alto nivel de cobertura (95%) en comparación con los países vecinos²; teniendo un crecimiento de 5 puntos en el periodo (**Gráfico 3**).

Se busca llamar la atención sobre la construcción de realidades diferentes dependiendo de la fuente y del indicador utilizado, de manera a iniciar un proceso de debate que culmine con la mejor utilización de la información oficial. Aún así, cabe señalar que la percepción general es que la situación de la cobertura de la educación en niños/as de 6 a 11 años no es una situación alarmante para el país, pero sería importante profundizar este análisis y entender las causas de la disminución de las tasas netas reportadas por el MEC.

Gráfico 1. Tasa de matrícula neta por nivel educativo, 2000-2010

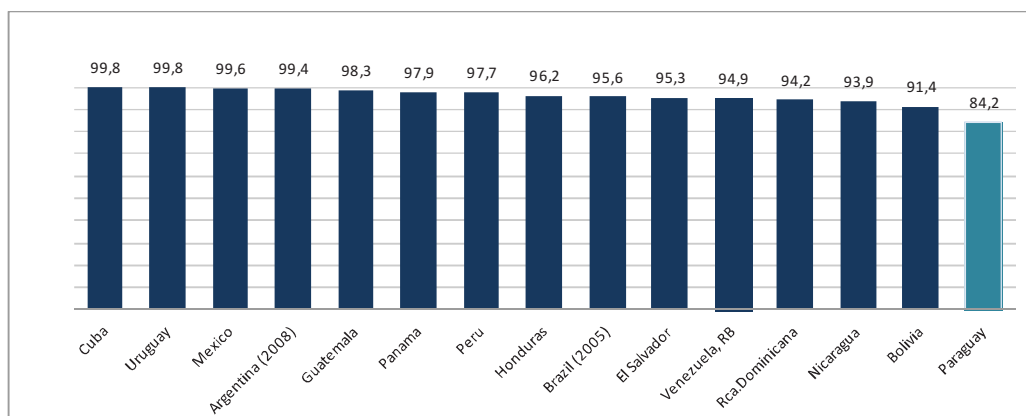


Fuente: (MEC 2001 al 2010) Estadísticas Educativas. Revista de publicación anual. (Ver cuadro A.2.1 en anexo)

¹ Hay una divergencia en los valores de la tasa neta de matriculación calculada por el MEC, estimada en 83% y la tasa neta de escolarización calculada por SITEAL, estimada en 95%. Aún cuando los indicadores son diferentes y están calculados en base a diversas fuentes de datos, tratan de explicar la situación de acceso de niños y niñas en la edad adecuada presentando realidades diferentes. El MEC basa su estimación en la matrícula de cada grado y la estimación de la población de la edad adecuada para ese grado. El MEC ha confirmado los valores de la matrícula reportadas por las escuelas en un 97% y para el cálculo de este indicador utiliza las estimaciones poblacionales calculadas por la DGEEC. SITEAL basa su estimación en las Encuestas de Hogares relevadas por la DGEEC y utiliza el dato de los niños/as que dicen asistir a la escuela en el nivel correspondiente a la edad que dicen tener en el momento de la encuesta.

² Bolivia, Brasil y Argentina.

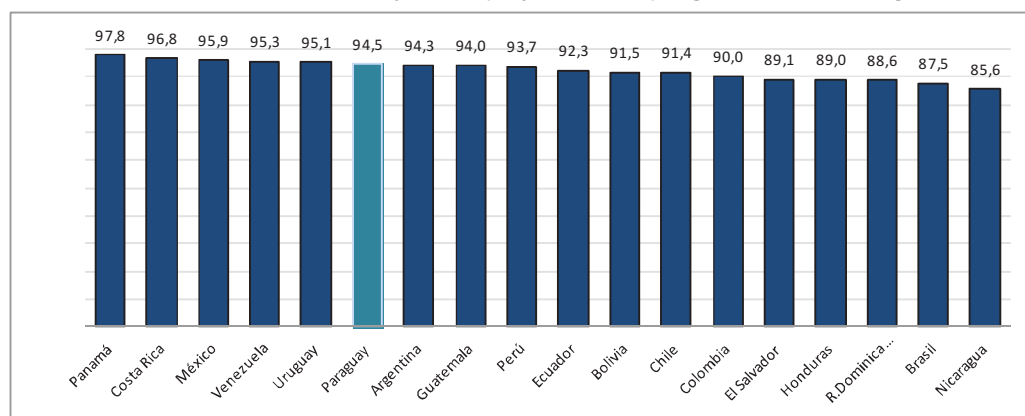
Gráfico 2. Tasa de matrícula neta en primaria reportados por los Ministerios a UNESCO, 2009-2010



NOTA: Ver variación de la matrícula neta en la tabla A.2.2 en el anexo

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de EdStats Query, consultado en línea en fecha 15/01/2013.

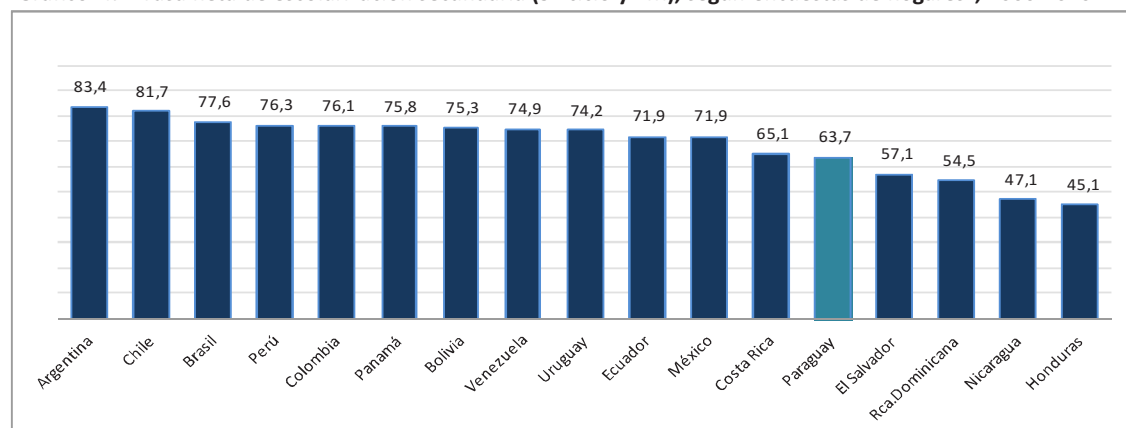
Gráfico 3. Tasa neta de escolarización primaria (1º y 2º ciclo EEB), según encuestas de hogares, 2000-2010



NOTA: Ver la variación por países en la tabla A.2.3 en el anexo

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de SITEAL, consultado en línea en fecha 23/12/2012.

Gráfico 4. Tasa neta de escolarización secundaria (3º ciclo y EM), según encuestas de hogares³, 2000-2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de SITEAL, consultado en línea en fecha 23/12/2012.

Por otra parte, si comparamos las tasas de escolarización en el 3º ciclo EEB y la educación media (secundaria) según las encuestas de hogares, Paraguay presenta la menor cobertura (64%) entre sus vecinos inmediatos (Argentina 83%, Brasil 78% y Bolivia 75%) (**Gráfico 4**); aún cuando ha logrado un crecimiento importante en la cobertura de educación secundaria durante este periodo (10%).

³ Nótese que la ubicación regional de Paraguay, varía según el indicador y la fuente a utilizar (MEC o SITEAL). Aún así, para la educación secundaria, a pesar de que las magnitudes de la escolarización son diferentes, la tendencia reportada por ambas fuentes son consistentes.



Existe una importante población que no accede a la educación formal

Según estimaciones en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares; en el 2010 unas 40.000 niñas y niños de cinco años de edad (32%) y aproximadamente 18.000 niños y niñas de 6 a 11 años (2%) no asisten a la educación formal, así como unos 40.000 adolescentes de 12 a 14 años (8%) y 130.000 adolescentes de 15 a 17 años (29%) **(Gráfico 5)**. Sin embargo, la buena noticia es que se nota una disminución constante de estos porcentajes.

Para conocer los motivos de no asistencia a la escuela, se agruparon las opciones de las Encuestas de Hogares en cuatro categorías apropiadas para este informe:

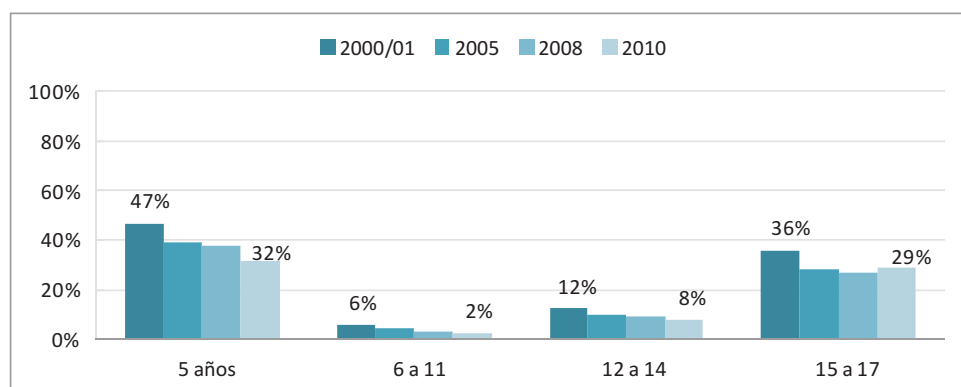
- i. Sin recursos: cuando responden las opciones “Sin recursos”, “Necesita trabajo”, “Hace labores del hogar” y “Muy costosos los materiales y la matrícula”;
- ii. Expectativas socioculturales: agrupa las opciones “No tiene edad”, “Terminó estudios”, “Motivos familiares”, “No quiere estudiar”, “Embarazo”;
- iii. Falta oferta educativa: agrupa las opciones “No hay escuela cercana”, “Escuela cercana cerró o es mala”, “No tiene escolaridad completa” “Maestro no asiste”, “Requiere educación especial”;
- iv. Otras razones: agrupa las opciones “Por enfermedad” y “Otras razones”.

Se puede observar que los motivos difieren según la edad. Entre los niños y niñas de edad preescolar predominan razones socioculturales, específicamente “no tiene la edad adecuada”. Esta idea va en coincidencia con investigaciones del área que entre otras cosas señalan “... que algunas familias y comunidades piensan que el mejor lugar para educar un niño o niña pequeño es la familia o la comunidad y que esta educación debe centrarse sobre el ejemplo, el cuidado y el respeto de la cultura tradicional” (Demellenne 2001). Otras razones que aparecen en las EPH son la falta de oferta educativa y de recursos económicos, aunque aparecen con menos frecuencia que las anteriores.

En la población de adolescentes predomina la “falta de recursos”. En la población de 15 a 17 años, que debería estar en la educación media, la segunda razón más citada es “no quiere estudiar.” Esto coincide con los hallazgos del Estudio de Deserción en la Educación Media (Peralta y Misiego, 2012), donde los jóvenes que expresaban desinterés por los estudios lo asocian entre otros factores, a la falta de pertinencia entre los contenidos curriculares y la realidad cotidiana.

El análisis de las respuestas sugiere que para alcanzar una matrícula universal, sería importante considerar no solo los obstáculos económicos sino otros puntos relevantes.

Gráfico 5. Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que no asisten a educación formal, 2001 - 2010



Fuente: (DGEEC 2011) Elaboración propia en base a datos de la encuesta de hogares.

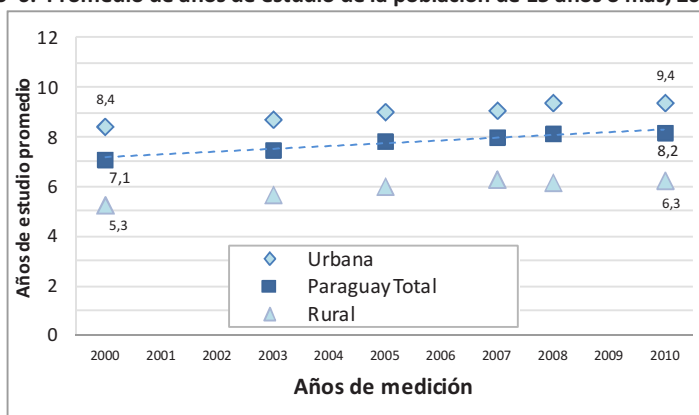
PERMANENCIA: La mayoría de los niños/as ingresan al sistema, pero aún se tiene problemas para retenerlos (R, ↑)

Tan importante como proveer el acceso a la educación es la capacidad del sistema educativo para que estudiantes completen regularmente el año y los niveles educativos en el tiempo previsto. En 2010, el promedio de años de estudios de la población paraguaya de 15 años o más, fue de 8,2 años, con poca diferencia entre sexos y mucha diferencia según la zona de residencia de la población (3,2 años de estudios más para los residentes del área urbana) (MEC 2010 b). Si bien este es mayor que el promedio de 7,1 años de estudio en 2000, está todavía lejos de los 12 años de estudios formales y por debajo de los 9 años de escolarización básica obligatoria y

gratuita desde 1994 (Gráfico 6). Una mayor escolarización es cada vez más necesaria para tener éxito en una sociedad globalizada y basada en el conocimiento.

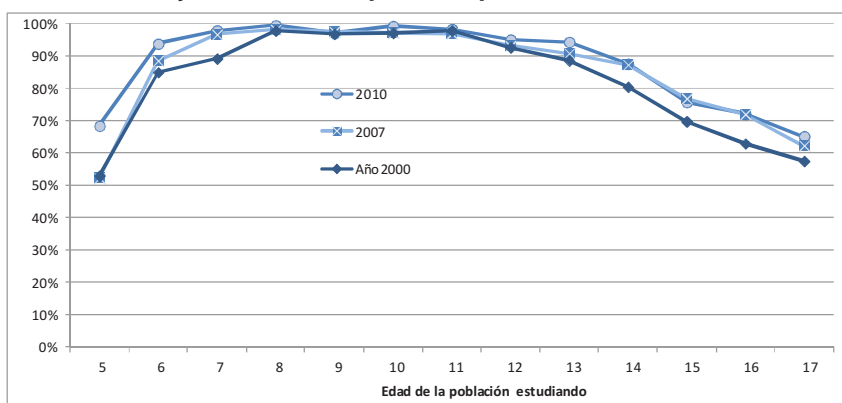
El Gráfico 7 muestra que, mientras casi la totalidad de la población de 7 a 11 años asiste a algún tipo de establecimiento educativo, a los 12 años los estudiantes empiezan a salir del sistema, con un descenso considerable desde los 13 hasta los 17 años. Si bien el problema es menor que en el 2000, la misma tendencia se ve en 2010, notándose que más de un tercio de jóvenes de 17 años no asiste a una institución educativa.

Gráfico 6. Promedio de años de estudio de la población de 15 años o más, 2000-2010



Fuente: (DGEEC 2011) Elaboración propia en base a datos de la encuesta de hogares

Gráfico 7. Porcentaje de estudiantes por edad que están asistiendo, 2000, 2007, 2010

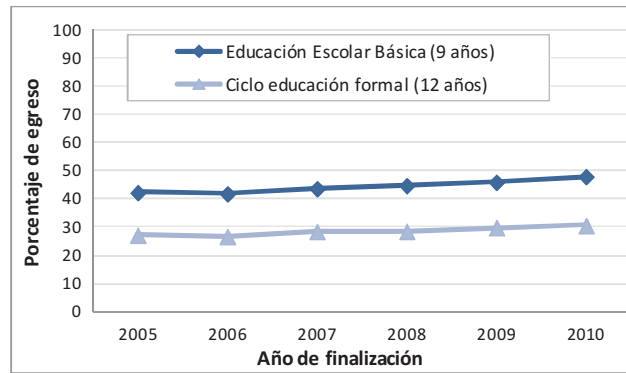


Fuente: (DGEEC 2011) Elaboración propia en base a datos de la encuesta de hogares⁴

⁴ Los datos reflejan la cantidad de niños/as y adolescentes que asisten a una institución de enseñanza formal, informal, servicio militar o individuos que pueden estar estudiando en un nivel inferior o superior a la edad que le corresponde y se presentan como porcentaje de la población de la edad indicada. Este indicador es distinto a la matrícula neta que solo mide a individuos de una edad determinada matriculados en el nivel que les corresponde. También es distinta a la matrícula bruta al incluir a instituciones de enseñanza no formal y servicio militar.



Gráfico 8. Tasa de egreso según cohortes de 9 y 12 años, 2000-2010



Nota: Las cohortes de 9 años son de estudiantes que ingresaron en 1999 y en el 2007 completaron los 9 años de la EEB. Las cohortes de 12 años son de estudiantes que ingresaron en 1999 y egresaron en 2010 con 12 años de educación formal.

Fuente: Datos proporcionados para esta publicación por la Dirección General de Planificación Educativa del MEC.

Muchos estudiantes siguen repitiendo un grado o curso

Cuando un estudiante se matricula durante dos o más años en el mismo grado/cursos, sean consecutivos o no, el sistema usa recursos que pudiera haber invertido en otros elementos. En el año 2000 cerca de 70.000 niñas y niños (8% de los matriculados) repitieron el año en los dos primeros ciclos de la educación básica (MEC, 2010 b). En el año 2010 esta cifra había bajado a 40.000 repitentes (5%). Sin embargo, es importante señalar, que desde el año 2006 el sistema de promoción del primer ciclo fue modificado para posibilitar que los estudiantes de 1º y 2º grado pudiesen matricularse en el siguiente grado teniendo incluso dos áreas reprobadas; debiendo regularizar todas las disciplinas en el 3º grado al finalizar este ciclo (**Ver Cuadro A.3 en anexo**). La tasa de repitencia es hasta tres puntos porcentuales más altos en las áreas rurales.

En el 3º ciclo de la educación básica y en la educación media, la tasa de repitencia es menor (alrededor de 1% en ambos niveles), pero esto se debe en parte a que estudiantes a partir de los 12 años de edad (que corresponde al 7º grado) tienen más probabilidad de salir del sistema, especialmente si no les va bien.

Más de la mitad de los estudiantes no logra culminar la educación básica (9 años de estudio)

Según los datos proporcionados por el MEC, solo 3 de cada 10 estudiantes que ingresaron en el primer grado en 1999 completaron los 12 años de la educación formal en 2010. Pero, el problema comienza mucho antes ya que menos de la mitad de los niños y niñas que ingresó en 1999⁵ logró completar los 9 años requeridos de la Educación Escolar Básica en el 2007. Aunque las cifras estén desalentadoras, hubo un leve progreso entre 2005-2010 (**Gráfico 8**).

Entre los estudiantes que lograron matricularse en la Educación Media, el 70% completó en el año 2010 este nivel, lo que implica una alta tasa de retención. La tasa de egreso de educación media subió 3 puntos porcentuales en el periodo analizado.

Existen altos niveles de extraedad

La situación de extraedad puede indicar la incorporación tardía de los estudiantes al sistema educativo, la reinserción en las escuelas o la repitencia.

⁵ El año escolar comienza en febrero /marzo y termina en noviembre/diciembre y se estipula por resolución ministerial cada año lectivo.

El porcentaje de estudiantes de la Educación Media que tienen dos años o más de edad que la esperada para el curso al que asisten⁶ bajó 7 puntos porcentuales en el periodo 2000-2010. Comparando con los países vecinos, Bolivia (12%) tiene el menor índice de extraedad, luego Brasil (15%), Paraguay (24%) y Argentina (urbano 28%). Durante el periodo, el indicador mejoró con lentitud si se toma en cuenta la tendencia de Brasil y Bolivia. **(Ver Gráfico A.4 en anexo).**

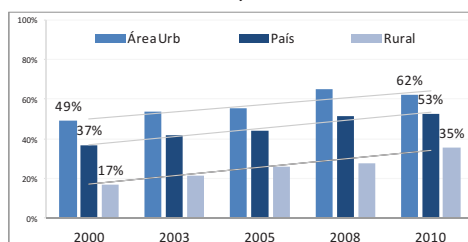
Un mayor porcentaje de población tiene 12 años de escolarización pero con grandes variaciones por áreas geográficas.

Un hecho positivo es que el porcentaje de la población de 20 a 24 años con al menos 12

años de escolarización en el país aumentó constantemente en el periodo, alcanzando 53% en el año 2010. Si bien este porcentaje sigue siendo bajo, el que cada vez más jóvenes alcancen este nivel les ayuda como individuos y al mismo tiempo ayuda al desarrollo económico y social del país.

Analizando la situación según zona de residencia, vemos que existe una diferencia importante entre la población rural y la urbana, donde esta tiene el doble de probabilidades de tener por lo menos 12 años de escolaridad que aquella **(Gráfico 9)**. La noticia positiva es que el crecimiento fue mayor en la zona rural (18%) que en la urbana (13%).

Gráfico 9. Porcentaje de la población de 20 a 24 años con al menos 12 años de escolarización, con líneas de tendencia, 2000-2010



Fuente: (DGEEC 2011) Elaboración propia en base a datos de la encuesta de hogares.

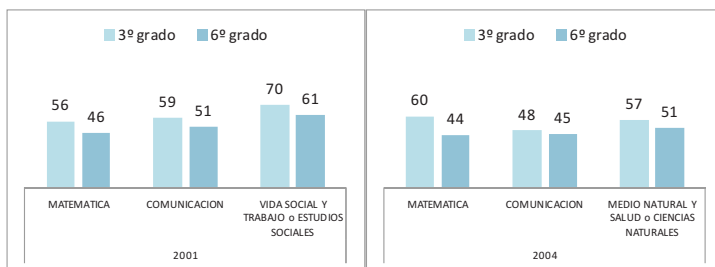
RENDIMIENTO EN PRUEBAS: Estudiantes logran resultados medios y bajos en las pruebas nacionales e internacionales (I ↔)

Paraguay tuvo varias mediciones del desempeño escolar en el periodo 2000 – 2010, tanto internacionales como nacionales. Los resultados, en todos los casos, son medios o bajos.

Un gran porcentaje de estudiantes de tercero y sexto grado rinden en niveles bajos

Los resultados de las mediciones de los años 2001 y 2004 están dados en porcentaje promedio de logros a nivel nacional y se puede apreciar que los logros son menores para el 6º grado que para el 3º **(Gráfico 10)**.

Gráfico 10. Porcentaje de logros en las pruebas SNEPE, de alumnos del 3º y 6º grado.



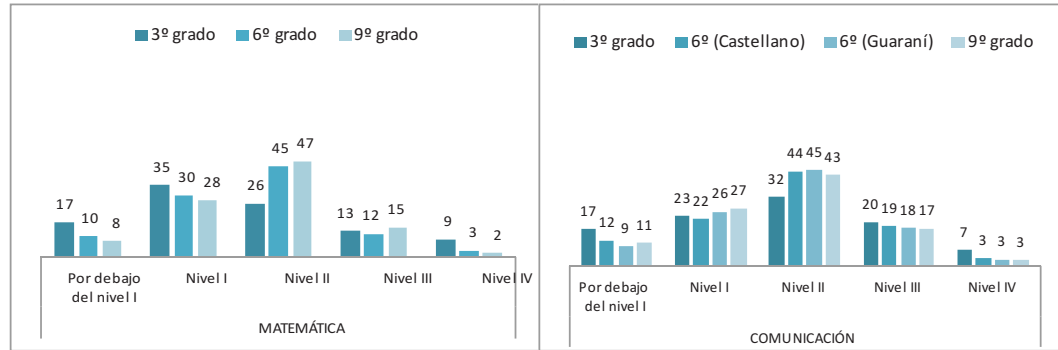
Nota: No comparar entre años.

Fuente: (MEC 2002 b y 2004 d) Resultados de la prueba Nacional SNEPE.

⁶ Publicado por SITEAL considerando grupos de edad de: 12 a 14 años, 15 a 17 años y 18 a 24 años. Fecha de última consulta 15/1/2013.



Gráfico 11. Porcentaje de alumnos de 3º, 6º y 9º grado por niveles de desempeño, SNEPE, 2010



Fuente: Resultados preliminares de la prueba SNEPE 2010. Dirección de Evaluación de la Calidad Educativa, MEC. Agosto 2011.

En el año 2004 los estudiantes del 3º grado mostraron poco dominio del contenido tratado en el examen. Los estudiantes del 6º grado no lograron el 50% de lo esperado al finalizar este ciclo así como en ninguna de las mediciones de Matemática y, apenas alcanzaron el 51% en Comunicación y Ciencias Naturales.

Los niños/as que asisten a escuelas privadas en promedio no rinden mucho mejor que sus pares de escuelas públicas. Las diferencias tanto en 3º como en 6º grado no alcanzan 10 puntos porcentuales (MEC 2004 c).

Para la medición del año 2010 se establecieron cinco niveles de rendimiento de acuerdo a competencias establecidas en cada materia. Los resultados presentan un gran porcentaje de estudiantes en los niveles más bajos mientras menos de 1 de cada 10 alcanzó el nivel más alto, tanto en Matemática como en Comunicación, en todos los grados evaluados (Gráfico 11).

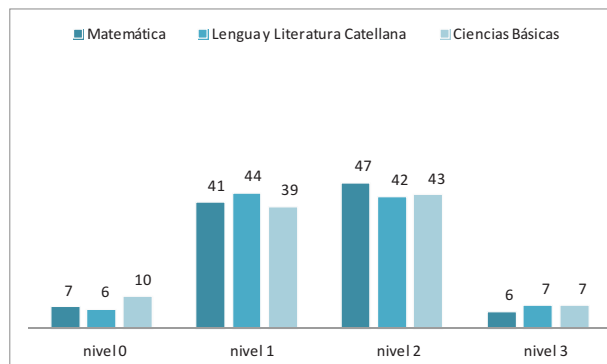
La situación se pone más grave cuando se da

cuenta de que estar por debajo del nivel II significa que un alumno de matemáticas no muestra la capacidad de utilizar conceptos matemáticos básicos para resolver problemas simples (según su edad), situación que enfrenta entre un tercio a la mitad de los alumnos examinados. Una calificación por debajo del nivel II en Comunicación significa que el estudiante tiene dificultad para comprender los elementos más generales del texto y demostrar un conocimiento básico de la gramática. Si bien la situación es mejor en esta materia que en matemáticas, más de un tercio de los alumnos de cada grado examinado se encuentra en este nivel.

Los resultados en las pruebas del nivel medio también mostraron aprendizaje inadecuado.

El SNEPE midió los saberes curriculares de la educación media solo en el año 2006 (Gráfico 12). En Lengua y Literatura Castellana la mitad de los alumnos examinados, se ubica por debajo del Nivel 2 (Uso comprensivo de códigos).

Gráfico 12. Resultados de las pruebas SNEPE a alumnos del nivel medio, 2006



Fuente: (MEC 2006 b) Resultados de la prueba Nacional SNEPE.

En Matemática, casi la mitad de los estudiantes logra el Nivel 2 (Conexión e integración de datos para resolver problemas de menor complejidad) y pocos (6%) llegaron al Nivel 3, donde las preguntas requieren “interpretación y reflexión para comprender conceptos, procedimientos matemáticos de álgebra y geometría analítica, utilizar conocimientos del área y relacionar con los que provienen de la vida cotidiana”.

En Ciencias Básicas, 7 de cada 100 estudiantes lograron el Nivel 3 (Aplicación de conceptos y códigos del área), donde el estudiante es capaz de seleccionar o probar la solución más apropiada a una situación problemática planteada aplicando conceptos, códigos, leyes o principios del área o bien basándose en el análisis o la inferencia.

Estos resultados sugieren que las instituciones de educación media todavía siguen con desafíos para garantizar que sus estudiantes reciban una educación de calidad y aprendan las destrezas planteadas en la prueba y estipuladas en el programa de estudios.

Los resultados de alumnos paraguayos en pruebas internacionales están por debajo del promedio regional de América Latina

Paraguay participa en el Laboratorio de Evaluación de la Calidad de la Educación

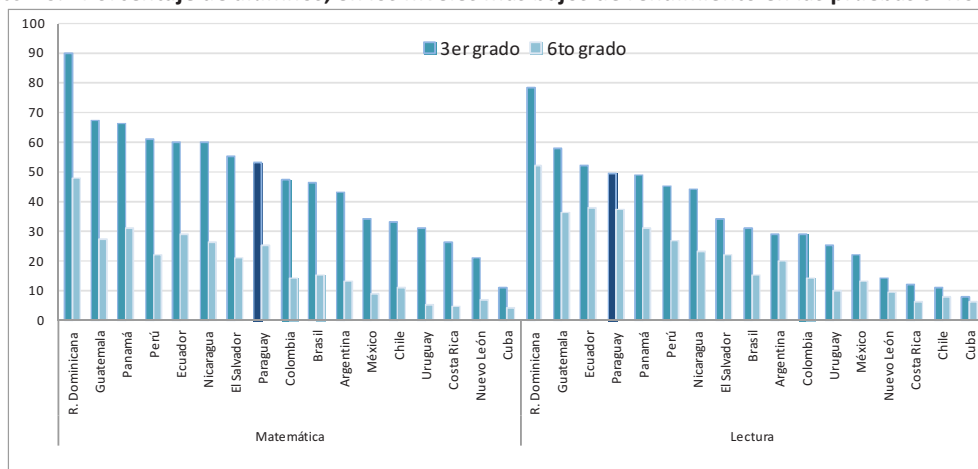
(LLECE) de UNESCO- OREALC, junto con la mayoría de los países de la región y participó en ambas aplicaciones de su prueba regional—en 1997 y 2006. Igual que en las pruebas nacionales, los resultados son desafiantes.

De los 16 países de la región que participaron en el SERCE (2006), Paraguay fue uno de los cinco países (junto con Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Panamá), que obtuvo puntajes por debajo del promedio regional en todas las materias evaluadas.

Más de la mitad de los estudiantes de tercer grado se clasificaron en los niveles más bajos de la prueba en matemáticas del 2006, donde los países con mejores puntajes fueron Cuba, el estado de Nuevo León en México, Costa Rica y Uruguay. Mientras en sexto grado el 27% de los estudiantes paraguayos quedaron en el nivel más bajo en matemática y 37% en lectura (**Gráfico 13**). La mitad de los alumnos de sexto grado se clasificaron en los niveles más bajos en ciencias.

Al mismo tiempo, menos de 1 de cada 10 estudiantes de tercer y sexto grado en Paraguay lograron altos rendimientos en matemática o lectura, mientras que para ciencias (aplicado solo para 6to grado), los resultados fueron aún más bajos: 2 de cada 100 alumnos tuvieron altos rendimientos.

Gráfico 13. Porcentaje de alumnos, en los niveles más bajos de rendimiento en las pruebas SERCE, 2006



Fuente:(PREAL 2009) Elaboración propia en base a datos publicados por PREAL.



Paraguay no ha participado en las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) o del Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS), lo que hace difícil saber cómo el aprendizaje de nuestros alumnos se compara con países de fuera de la región en matemáticas, ciencias o lenguaje. No obstante, Paraguay participó en el Estudio

Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía (ICCS) en 2009. Igual que la prueba SERCE, los resultados fueron por debajo del promedio de los países participantes con un alto porcentaje de los estudiantes clasificados en el nivel más bajo (**Cuadro 1**). Claramente tenemos serios desafíos si queremos llegar a una educación de calidad mundial.

Cuadro 1. Participación de Paraguay en Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía (2009)

Paraguay ha estado entre los 38 países participantes en el Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana, investigación conducida por la Asociación Internacional para la Evaluación de los Logros Educativos (IEA). La prueba abarcó cuatro ejes temáticos: sociedad y sistemas cívicos, principios cívicos, participación cívica e identidades cívicas y los resultados se clasificaron en cuatro niveles de desempeño. La mayoría de los estudiantes paraguayos (73%) se ubicaron en el nivel I y debajo de este nivel, dando a Paraguay un promedio de 424 puntos en la prueba (el promedio internacional es 500 puntos y el promedio para países latinoamericanos fue 439). Resultados tan bajos sugieren que estudiantes paraguayos tienen mínimos conocimientos de las competencias en Cívica y Ciudadanía medidos por el examen.

Todos los países Latinoamericanos se encuentran por debajo del puntaje promedio internacional en el siguiente orden (de mayor a menor): Chile, Colombia, México, Guatemala, Paraguay y República Dominicana. El país con el mayor puntaje es Finlandia, que esta seguido por Dinamarca, Corea, China, Suiza y Polonia.

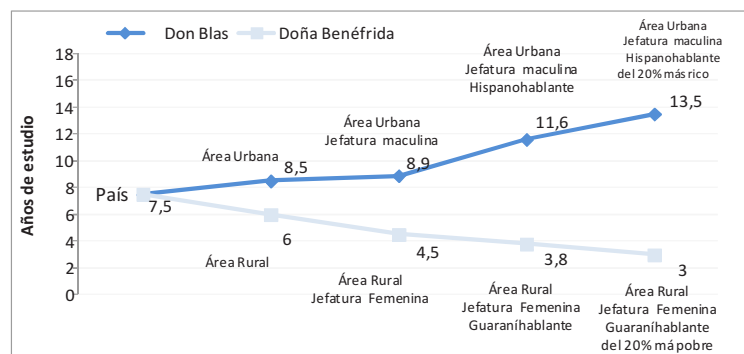
Fuente: (SREDECC 2009) Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía. Informe Nacional de Paraguay.

EQUIDAD: Las desigualdades sociales se reproducen en el sistema educativo y se debería hacer un gran esfuerzo para superarlas (I, ↑)

El Paraguay se ha caracterizado por ser un país con grandes desigualdades sociales. En el año 2008, el Informe de Desarrollo Humano para Paraguay resaltaba que el promedio de años de estudio de un hombre adulto, residente en el área urbana, cuyo idioma principal en la casa es el castellano y

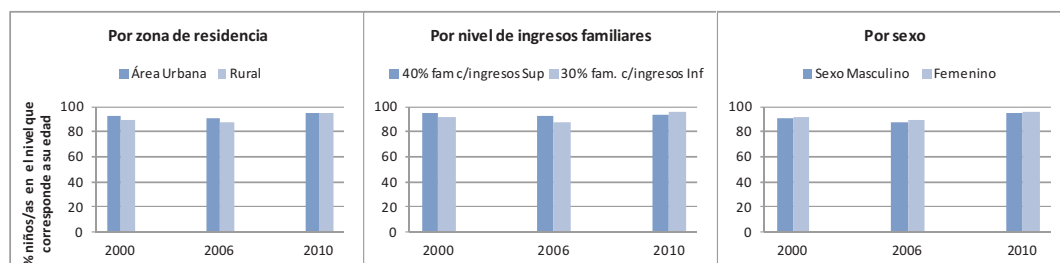
pertenece al quintil más alto de ingresos, es 10,5 años más que el promedio de años de estudio de una mujer adulta que vive en el área rural, cuyo idioma principal es el guaraní y que pertenece al quintil más bajo de ingresos (**Gráfico 14**).

Gráfico 14. Años de estudios de jefes de hogar para la población de 24 años o más, 2007



Fuente: (PNUD 2008) Datos de la Encuesta de Hogares 2007.

Gráfico 15. Tasa neta de escolarización neta⁷ 1º y 2º ciclo EEB (o primaria), 2000, 2006 y 2010



Nota: Diferencias por nivel de ingreso muestran el porcentaje de jóvenes provenientes del 30% de la población más pobre y el 40% más rica que estuvieron matriculados en el año indicado

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de SITEAL, consultado en línea 23/12/2012.

Entre la población más joven, de 15 a 24 años, la diferencia sigue siendo importante, aunque un poco más pequeña: 7,3 años de escolaridad más para un hombre de altos ingresos urbano, cuyo idioma principal es el castellano en relación a una mujer de pocos ingresos, residente en el área rural, cuyo idioma principal es el guaraní.

En la población adulta de 25 a 65 años de edad, existe una diferencia promedio de 3,8 años entre la población urbana y rural (**Ver Gráfico A.5 en anexo**).

Hay pocas diferencias de participación en los primeros dos ciclos de la EEB

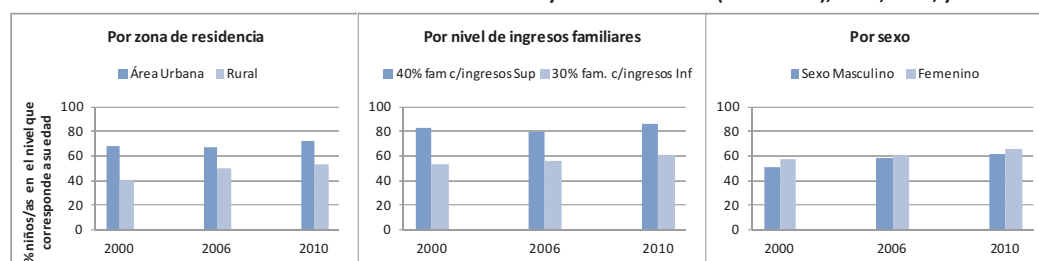
La tasa de escolarización primaria (6 a 11 años) señala que las diferencias según área de residencia, nivel de ingreso y género son mínimas entre los estudiantes más jóvenes (**Gráfico 15**). Estas diferencias son menores en el año 2010. Aunque no se puede afirmar que la reducción es significativa, sería conveniente profundizar este análisis tomando en cuenta las políticas sociales

dirigidas a poblaciones pobres encaradas por el Estado

Hay una reducción de las brechas en las tasas de escolarización secundaria por género, zona geográfica y nivel de ingresos

De acuerdo a cifras de las encuestas de hogares para todos los años analizados, la tasa de escolarización secundaria presenta indicadores con mayor inequidad que las de primaria, con las mayores brechas entre estudiantes provenientes de familias de distintos niveles de ingreso y por área de residencia. Las diferencias son alrededor de 20 a 25 puntos porcentuales más alto para jóvenes de áreas urbanas o de familias de altos ingresos (**Gráfico 16**). No obstante, la expansión rápida en este nivel fue más rápido entre las poblaciones vulnerables, reduciéndose así la brecha. Por ejemplo, la brecha entre áreas urbanas y rurales ha disminuido de 28 puntos porcentuales en el 2000 a 20 puntos para el 2010, mientras las brechas por nivel de ingreso se han reducido por cinco puntos porcentuales en el mismo periodo..

Gráfico 16. Tasa neta de escolarización neta del 3º ciclo EEB y Educación media (secundaria), 2000, 2006, y 2010



Nota: Diferencias por nivel de ingreso muestran el porcentaje de jóvenes provenientes del 30% de la población más pobre y el 40% más rica que estuvieron matriculados en el año indicado.

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de SITEAL, consultado en línea 23/12/2012.

⁷ Como ya se explicó anteriormente, la tasa de escolarización neta reportada por SITEAL no es el mismo indicador que la tasa de matrícula neta reportada por el Ministerio de Educación, que en general muestran tasas más bajas.

Desigualdades siguen en años de estudio de personas adultas jóvenes

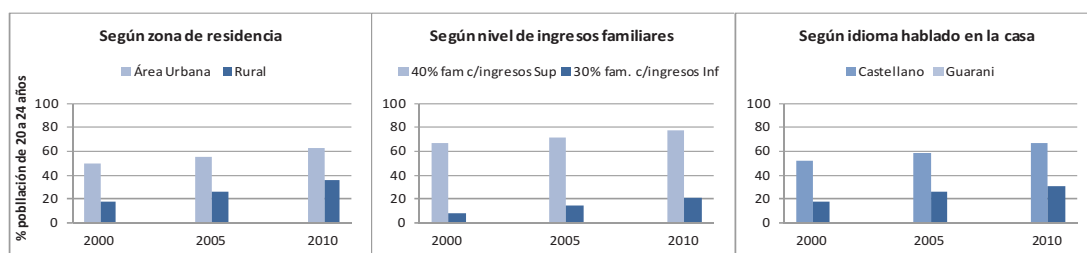
Con las brechas en la matrícula secundaria, no sorprende encontrar brechas en la proporción de la población de 20 a 24 años que logra completar los 12 años de estudios. En este aspecto se constatan marcadas diferencias en relación al lugar de residencia (rural/urbano), nivel de ingresos e idioma hablado con mayor frecuencia en el hogar (Gráfico 17).

Por ejemplo, una persona del quintil de ingresos más alto tiene casi cuatro veces

mayor probabilidad de haber completado los 12 años de estudio y la brecha se ha reducido poco entre 2000 y 2010. Hay menos diferencia entre la población urbana y rural, 27 puntos porcentuales en el 2010, que entre la población con mayores y menores ingresos, 57 puntos, pero las brechas rural/urbano aún son notables y se han reducido solo por 5 puntos porcentuales en el periodo.

También existen brechas importantes según el idioma hablado en casa y aparentan ser más importantes que las brechas según zonas de residencia.

Gráfico 17. Porcentaje de personas entre 20 y 24 años de edad con al menos 12 años de estudio, 2000, 2005 y 2010



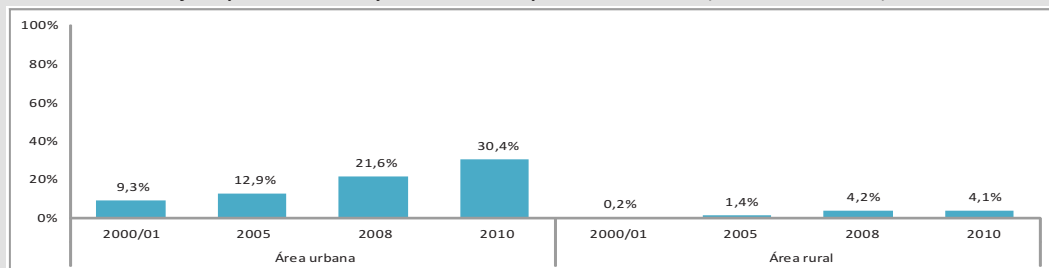
Nota: Diferencias por nivel de ingreso muestran el porcentaje de jóvenes provenientes del 30% de la población más pobre y el 40% más rica que estuvieron matriculados en el año indicado.

Fuente:(DGEEC 2011) Elaboración propia en base a datos de la encuesta de hogares.

Cuadro 2. La brecha digital se mantiene

Un indicador que debe tomarse en cuenta en la sociedad de la comunicación y la información es la brecha digital. Si bien un mayor porcentaje de jóvenes tiene acceso a una computadora en su casa que en años anteriores, el crecimiento se dio principalmente en áreas urbanas, dejando a los estudiantes de áreas rurales aún más en desventaja (Gráfico 18).

Gráfico 18. Porcentaje de personas entre 6 y 17 años con computadores en su casa, años seleccionados, 2000 - 2010



Fuente:(DGEEC 2008 y DGEEC 2011) Elaboración propia en base a encuesta a hogares.

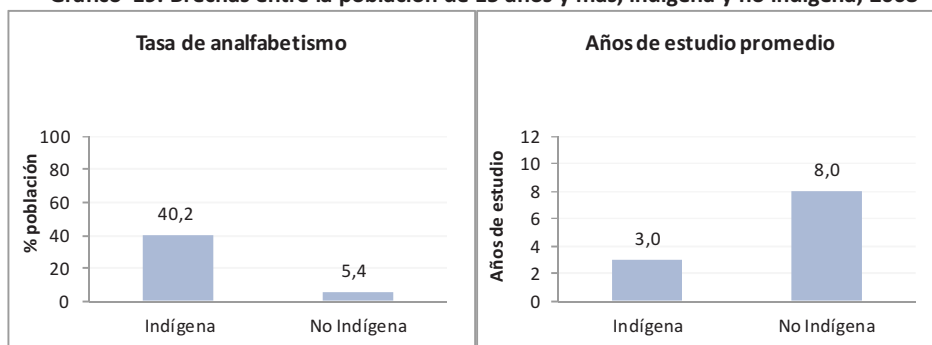
Otra información sobre acceso y uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en la educación del 2010, se resume en el siguiente cuadro.

		Sector	1º y 2º ciclo EEB	3º ciclo EEB	EM
Porcentaje de establecimientos educativos que cuentan con:	Electricidad	Total	90,6	97,3	97,4
		Oficial	89,8	97,0	97,2
	Computadora/s usada/s únicamente con fines pedagógicos	Total	17,8	28,2	36,3
		Oficial	12,9	22,4	28,9
	Acceso a Internet	Total	8,1	13,7	20,0
		Oficial	3,9	8,4	11,9
Relación alumnos /computadoras para exclusivo uso pedagógico		Total	50,5	18,7	19,8
		Oficial	74,7	25,5	29,5
Porcentaje de alumnos que asisten a establecimientos que cuentan con acceso a Internet		Total	15,5	24,0	34,0
		Oficial	9,1	17,0	28,0

Nota: Oficial se refiere a escuela de gestión pública. Total incluye a escuelas oficiales, privadas y subvencionadas.
Fuente: DGPE, Estadística Educativa 2010

⁸ La definición nacional de analfabetismo está asociado a nivel educativo de segundo grado. Este indicador presenta limitaciones dado que el cálculo se realiza a partir de la respuesta dada por la persona encuestada.

Gráfico 19. Brechas entre la población de 15 años y más, indígena y no indígena, 2008



Fuente:(DGEEC 2008 y DGEEC 2011) Elaboración propia en base a Encuesta a Hogares.

Las brechas no se limitan al acceso

Como ya se mencionó en el capítulo sobre por rendimiento en pruebas, los alumnos en áreas rurales también tienden a mostrar menor dominio en las pruebas que sus pares urbanos y enfrentan mayores desventajas en términos de acceso a la tecnología (**Cuadro 2**).

La población indígena también enfrenta grandes brechas respecto a la población nacional

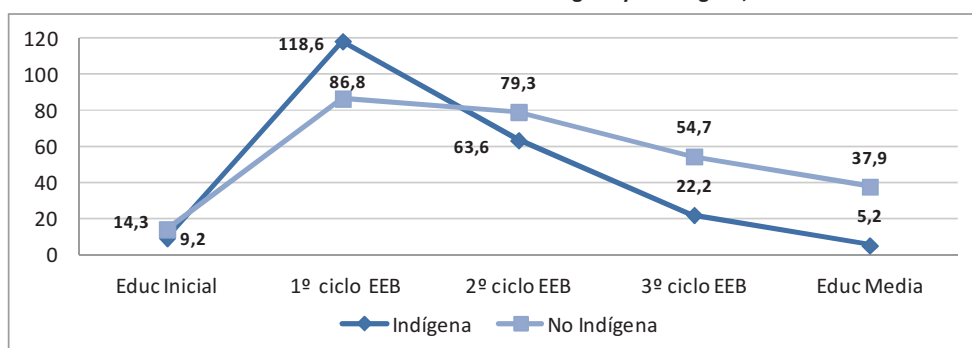
Según datos de 2008, el 40% de la población indígena es analfabeta, comparado con 5% de la población no indígena. Las personas indígenas tienen un promedio de 3 años de estudio, cinco años menos que la población no indígena (**Gráfico 19**) y menos del 3% de la población indígena llega a la educación media.

La población escolar indígena también presenta una baja cobertura en el 3º ciclo de la EEB y en especial en la educación media con una cobertura del 5% (**Gráfico 20**). No se

dispone de estudios cuantitativos de cobertura y eficiencia de la educación indígena y sería importante profundizar el análisis sobre el porcentaje de niños/as con extraedad y otros indicadores de eficiencia en esta población.

Un logro importante a señalar en el periodo, es la promulgación de la Ley 3231/2007 “Que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena”, y la posterior creación de dicha dirección en agosto del 2008. Esta Ley busca garantizar la permanencia de dicha estructura en el Ministerio de Educación, independientemente de los cambios políticos en el gobierno. En abril del 2010, la Dirección General de Educación Escolar Indígena (DGEEI) del Ministerio de Educación y Cultura fue seleccionada por el Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política (CIDSEP), organismo perteneciente a la Universidad Católica de Asunción, para integrar la Red de Buenas Prácticas en Gestión Participativa en el ámbito educativo (<http://www.oei.es/noticias/spip.php?article6872>).

Gráfico 20. Tasa bruta⁹ de matrícula indígena y no indígena, 2008



Fuente:(DGEEC 2008) y (MEC 2001 al 2010). Síntesis elaborada para este informe.

⁹ No se pudo acceder a tasas netas de matriculación.



PROFESIÓN DOCENTE: Se han dado pasos, pero aún no se ha consolidado la profesionalización de la carrera docente (I ↔)

Ningún sistema educativo puede ser exitoso si no logra la profesionalización de sus docentes. Es por eso que la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica de PREAL recomendó en su informe “El Futuro está en Juego” en 1998, que los países latinoamericanos adopten políticas diseñadas a fortalecer la profesión docente para que sea más sólida y atractiva a los mejores candidatos, incluyendo mejores sistemas salariales, de capacitación y una mayor responsabilidad de los profesores ante las comunidades a las que sirven” (PREAL, 1998).

Los salarios docentes todavía tienen poco vínculo con la calidad de su trabajo

En el año 2005 el MEC estableció el agrupamiento de los cargos del educador según niveles jerárquicos y encargó a la Dirección de Administración y Finanzas y el Ministerio de Hacienda consensuar el sueldo para cada categoría. La normativa estipula que este salario base se puede aumentar según el “escalafón docente”, una serie de aumentos salariales relacionados a años de experiencia, méritos, capacitación, títulos obtenidos e investigación. El Escalafón Docente se calcula en porcentaje al salario base del docente y aparece desde la Ley 1725/2001 “Que Establece El Estatuto Del Educador”. Para su aplicación se creó una Comisión de Escalafón que elaboró un Reglamento Consensuado. Los porcentajes están determinados por la Comisión y para el final de la década se establecen los siguientes porcentajes:

- 5% por cada 5 años de experiencia
- 2% por méritos¹⁰
- 3% por capacitación
- 3% por título de grado
- 2% por investigación (no se evalúa hasta que existan normativas)

Los porcentajes señalados son independientes de los aumentos generales y de otros beneficios, pero están sujetos a disponibilidad presupuestaria (según lo manifestado por la Jefa de certificación, matriculación y escalafón, en entrevista para este informe 23/03/2012).

Esta Ley establece también el pago de un subsidio familiar para los docentes con hijos e hijas menores de 12 años y que percibían menores remuneraciones, aunque solo fue incluido en el presupuesto desde el año 2009. El monto abonado, en dicho año, fue de 35.000Gs¹¹ por mes, beneficiando a 12% del total de docentes inscritos¹². En el año 2010, luego de varias negociaciones, el MEC, el Ministerio de Hacienda y las organizaciones de trabajadores de la educación, acordaron que el subsidio familiar sería de 80.000Gs¹³ mensuales por docente.

Estas regulaciones muestran que es aún escasa la relación entre el desempeño profesional del docente y su retribución salarial. El porcentaje que se asigna por mérito es bajo y no existe un mecanismo de evaluación que permita asegurar gratificación por el buen desempeño docente.

¹⁰ Se consideran méritos: obras publicadas, mejor egresado/a, ejercicio ad honorem, mejoras en la comunidad, participación en la comunidad, distancia recorrida, ejercicio de la docencia en categoría inferior a la correspondiente, reconocimientos y/o premios, ser integrante de comisiones educativas, equipo técnico nacional, departamental e institucional (Resolución MEC 2357/11) <http://www.mec.gov.py/talento/resoluciones2.html> consultado 23/12/2012.

¹¹ Menos de 10 US\$.

¹² Una mirada a las finanzas de la educación en Paraguay, (MEC 2011 b).

¹³ Aproximadamente 20 US\$ por docente independientemente del número de hijos.

Avances legales para institucionalizar la selección de docentes

En Paraguay la reglamentación para el ingreso, ascenso, duración (total de años de servicio para acceder a la jubilación) y permanencia en la carrera docente es reciente. Las condiciones fueron estipuladas en el año 2001 por la Ley 1725/2001 “Del estatuto docente”, donde se establecieron los concursos públicos de oposición para que un profesional pueda acceder a un cargo de docente de escuela pública.

Luego de tres años de que la Ley haya sido promulgada, en el año 2004 se creó la Dirección de Recursos Humanos, dando inicio al proceso de selección de docentes a través de los concursos públicos. En el 2008 se aprobó el primer reglamento del Concurso Público de Oposición (CPO) para la selección de educadores de manera experimental, inicialmente se realizaban unas pruebas nacionales sin el aval del reglamento consensuado con consensuado con las organizaciones de trabajadores de la educación y las diferentes direcciones del MEC. Un año después, en el 2009, se aprobó el Reglamento de Selección del Educador Profesional formalmente, mediante Resolución Ministerial. Este reglamento establece los canales y perfiles de los docentes para acceder a los cargos públicos. También tuvo una ampliación en 2010 para designar como órganos responsables del CPO a la Comisión Nacional y las Comisiones Regionales de Selección. Desde entonces, el reglamento tuvo algunos ajustes a los perfiles y procedimientos.

Si bien estos avances en el marco legal son importantes, también han revelado deficiencias importantes en los conocimientos de quienes aspiran a ocupar

un cargo docente. Más del 75% de los educadores examinados en los concursos en el 2009 no superaron los exámenes y requisitos establecidos. En los dos concursos del 2010 más de 50% de los postulantes para docentes y directivos no alcanzaron los puntajes requeridos. **(Ver Tabla A.6 en anexo).**

Se ha suspendido la inscripción de nuevos postulantes en los Institutos de Formación Docente

En la década de los noventa se dio un incremento sustantivo en la creación y habilitación de los Institutos de Formación Docentes (IFD) para la preparación de futuros docentes y para los que ya estaban en aula. Los IFD son instituciones terciarias no universitarias donde se imparten los programas de 3 años requeridos para la obtención del título de profesor/a. En el año 2000 existían en Paraguay un total de 98 IFD habilitados, de los cuales 32 eran oficiales y 66 de gestión privada. En el 2006, la cifra había aumentado a un total de 41 IFD oficiales y 95 IFD privados, cifra que se mantiene hasta la actualidad pues como se mencionó anteriormente se ha suspendido la habilitación de nuevos IFD **(Ver Gráfico A.7 en anexo).**

Estos institutos ofrecen una variedad de programas: profesorados en educación inicial, en educación escolar básica y en educación media, así como habilitación pedagógica en áreas específicas para los profesores de 3º ciclo y educación media. Todos los cursos contemplan prácticas educativas para que los estudiantes se desempeñen en las diferentes modalidades educativas en el aula. Además se desarrollan cursos de especialización en orientación educacional y vocacional, evaluación y administración escolar, de 2





años de duración respectivamente. Otros tipos de cursos se refieren a la profesionalización de docentes, a fin de brindar título docente a bachilleres en servicio y a profesionales universitarios que ejercen la docencia sin contar con formación pedagógica.

Debido a la variabilidad de la calidad y a la ausencia de mecanismos para asegurar docentes bien preparados, en el año 2007 se introdujo un manual de Mecanismo de Licenciamiento de Instituciones Formadoras de Docentes, que estableció los criterios para la acreditación de los Institutos y se inició su aplicación experimental en el año 2009. Un grupo de IFD ha iniciado la fase experimental de autoevaluación, pero aún no se cuenta con IFD acreditados.

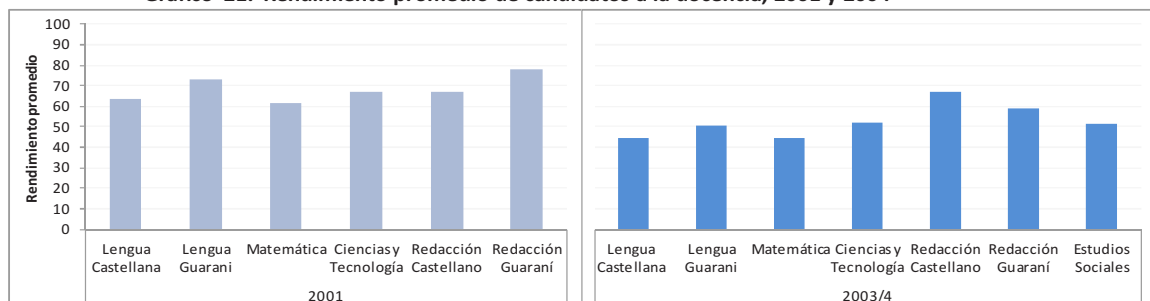
Considerando la alta cantidad de egresados¹⁴ y la baja proyección de la demanda requerida, en marzo de 2007 se resolvió “suspender la apertura y habilitación de nuevos IFD de gestión oficial y privada, por el término de seis años, a partir de la fecha”. En sintonía con la resolución precedente en el 2008 se suspendió la implementación de programas de formación docente de educación escolar básica, primer y segundo ciclo a partir de la cohorte 2009-2011 y siguientes hasta nueva

disposición. Esto significa que los IFD han dejado su tarea principal de formación inicial de docentes y se ha promovido una reorganización para que sean centros de capacitación continua y en servicio.

Las evaluaciones de los futuros maestros arrojan resultados bajos

La poca evidencia disponible sugiere que el sistema no está produciendo la calidad de docentes que Paraguay necesita. En el año 2001 se aplicó la primera prueba censal a todos los estudiantes del último año de la carrera del Profesorado de Educación Escolar Básica de 73 Institutos de Formación Docente de gestión oficial y privada en las áreas de: Lengua Castellana, Lengua Guaraní, Matemática, Ciencias y Tecnología, Redacción en Castellano y Guaraní. Tomando en consideración los resultados arrojados por las pruebas y la escala de puntajes de formación docente, podría decirse que los estudiantes del 2001 solamente aprobaron las pruebas de lengua y redacción en guaraní, pues en las restantes áreas no se logra el 70% mínimo para superar una evaluación, siendo Matemática el área con menor rendimiento en ese año (**Gráfico 21**). Estas evaluaciones fueron diagnósticas por lo que no tenían consecuencias ni sanciones para los estudiantes ni para los institutos.

Gráfico 21. Rendimiento promedio de candidatos a la docencia, 2001 y 2004



Nota: Los resultados se miden como porcentaje de respuestas correctas y no son comparables a través del tiempo.

Fuente: (2002 c y 2004 b) MEC-Escuela Viva Hekokatúva.

¹⁴ La matrícula total de Formación Docente al año 2009 era de 3.626 estudiantes de los cuales el profesorado de Educación Escolar Básica y Educación Media absorbió más del 68% del total de estudiantes matriculados (MEC, 2009c).

En los años 2003/2004 se realizó otra medición, donde participaron de la prueba los estudiantes de unos 103 IFD en las disciplinas de Lengua Castellana, Lengua Guaraní, Matemática, Estudios Sociales y Ciencias y Tecnología. Desde esas fechas no se han realizado más evaluaciones a Formación Docente debido a dos motivos principales: uno por falta de recursos propios y otro por la inhabilitación del profesorado de educación básica desde el 2008. Los resultados de las pruebas del 2003/2004 no son comparables con los de la prueba de 2001, pero igual indican un bajo dominio de las materias incluidas en la prueba. En las áreas fundamentales Lengua Castellana y Matemática ni siquiera se superó un 45% correcto en la prueba. Candidatos del sector oficial obtuvieron levemente mejores logros que los de IFD privados.

Se busca mejorar la calidad de la enseñanza por medio de la capacitación en servicio.

Históricamente en Paraguay, la formación en servicio se ha implementada mediante talleres, encuentros y seminarios ocasionales. En muchos casos se ha capacitado a los técnicos que tenían a su cargo la formación continua. También se han desarrollado círculos de aprendizaje, donde un grupo de docentes o personal directivo de una misma institución o de una misma zona, se reúnen para favorecer la reflexión, las teorías, los principios educativos (Saravia y Flores, 2005).

Los resultados de las evaluaciones a estudiantes de los IFD han brindado un diagnóstico para desarrollar políticas de formación continua mediante la articulación de todos los programas de la formación inicial y en servicio. Al mismo tiempo, la formación en servicio se asumió en la agenda de los Institutos de gestión

oficial, ya que anteriormente los IFD se dedicaban casi exclusivamente a la formación inicial.

Para concretar estas políticas se generaron las condiciones en los Institutos a través de acciones como el Programa de Reforma de la Educación Media (2005-2009) y Escuela Viva Hekokatúva (2000-2006 fase I y fase II del 2008 hasta la actualidad), los que incluyeron dotación de recursos bibliográficos y tecnológicos, formación de formadores y diseño de programas de formación en servicio. Los programas de formación en servicio se reformularon con propuestas para especializaciones, actualizaciones, cursos de capacitación, entre otras opciones.

En Educación Superior no Universitaria existe un proceso actual de transformación de los Institutos de Formación Docente que orientan su reorganización hacia Centros de Apoyo Pedagógico y de Investigación, que propician una mayor flexibilidad de la oferta educativa, que enfatizan la formación continua en servicio en cualquier época del año, entre otros. Estos procesos no pueden abordarse desde una mirada simplificada pues representan verdaderos desafíos en términos normativos, de trabajo articulado, de establecimiento de estrategias diferenciadas para obtener información que permita monitorear y dar seguimiento a estos procesos de transición (MEC, 2012).

Según los datos del MEC en los programas de Especialización Docente del año 2010, se encontraban matriculados 1.298 personas, la especialidad con más participantes es Administración Educacional que alberga al 39,0% de la matrícula, mientras que los participantes en el programa de Evaluación Educacional representan 14,5% de la matrícula (MEC, 2012).



INVERSIÓN: El gasto público en la educación como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) ha disminuido en el periodo (I ↓)

La evaluación del gasto público en educación muestra una disminución como porcentaje del PIB, habiendo alcanzado 5,1% del PIB en el año 1999 y reduciéndose a 4,1% en el 2010 (**Gráfico 22**). Esta tendencia es opuesta a lo que sucede en otros países de la región que iniciaron con un PIB inferior y lo han aumentado en este periodo.

La reducción del gasto en educación como porcentaje del PIB se registra en el marco de una etapa de crecimiento sostenido del PIB, especialmente entre los años 2001 y 2007 (**Gráfico 23**). Esto puede indicar que el gasto público en educación no habría podido crecer al mismo ritmo que el PIB, pese a las importantes decisiones de invertir en la distribución gratuita de útiles escolares a la población de menores recursos, ampliando a toda la población desde el año 2008, así como la declaración de la gratuidad de la educación secundaria pública en el año 2010.

El gasto público por estudiante ha disminuido y es inferior al de otros países de la región

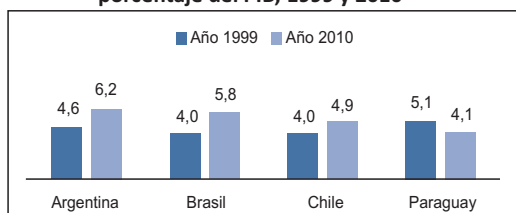
Controlando por diferencias en el costo de vida

el gasto público por estudiante es considerablemente bajo, comparado con otros países de la región. Por ejemplo, es casi cinco veces menor al gasto que realiza Argentina. Además el gasto ha disminuido en el periodo analizado (**Gráfico 24**). Un hecho similar puede observarse en el gasto público por estudiante en la educación secundaria (**Gráfico 25**).

La mayor parte del gasto público se concentra en el gasto corriente

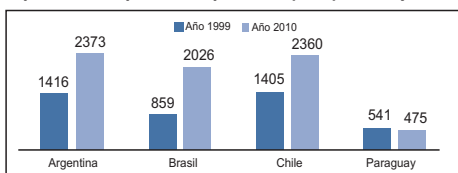
En todos los niveles educativos, más del 90% de los gastos públicos corresponden a gastos corrientes, principalmente pago de salarios (**Gráfico 26**). Donde se nota un mayor nivel de gasto de capital es en el 3º ciclo de la EEB. La participación de gastos corrientes en la partida presupuestaria para compensación del personal ha oscilado entre el 85% y 95% (DGPE, 2012). Sin recursos para invertir en infraestructura y materiales, es difícil garantizar que los docentes tengan las condiciones/herramientas para hacer bien su trabajo.

Gráfico 22. Total del gasto público en educación en porcentaje del PIB, 1999 y 2010



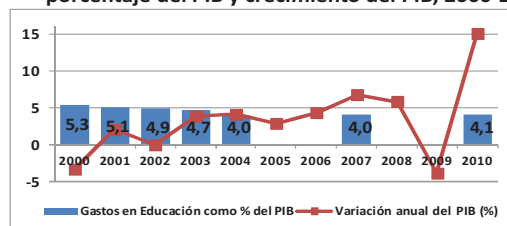
Fuente: UNESCO (2012 b)

Gráfico 24. Gasto público ordinario por alumno de primaria (costo unitario) en dólares constantes de 2009 a paridad de poder adquisitivo (PPA), 1999 y 2010



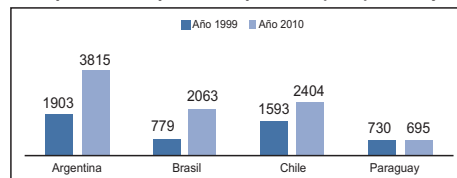
Fuente: UNESCO (2012 b)

Gráfico 23. Gasto público en educación como porcentaje del PIB y crecimiento del PIB, 2000-2010



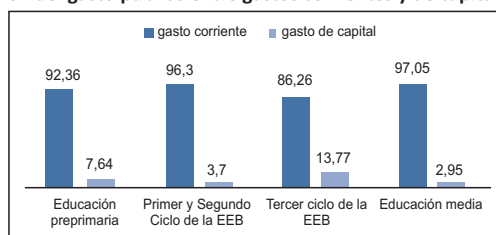
Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de EdStats Query, consultado en fecha 15/01/13

Gráfico 25. Gasto público ordinario por alumno de secundaria (costo unitario) en dólares constantes de 2009 a paridad de poder adquisitivo (PPA), 1999 y 2010



Fuente: UNESCO (2012 b)

Gráfico 26. Distribución del gasto público entre gastos corrientes y de capital, por nivel educativo, 2011



Fuente: Dirección General de Presupuesto Educativo (2012)

COMPETENCIAS Y ESTÁNDARES: En Paraguay, se inició el proceso para establecer estándares de contenido en la educación media (I ↔)

La tendencia mundial en las reformas educativas enfatiza una educación orientada al desarrollo de competencias. En el 2001, los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, instaron a “Dar la máxima prioridad a las competencias básicas del aprendizaje (...) dando especial atención al aprendizaje de habilidades que permitan aprender a aprender, a interpretar, a organizar, a analizar y a utilizar información” (MEC, 2008 b).

En Paraguay, aún no existe un sistema integrado de estándares para determinar qué enseñar, cual sería un nivel de desempeño adecuado o cuales recursos serían necesarios para alcanzar tal objetivo, aunque en los documentos curriculares de la educación media ya se presentan competencias con proyección a estándares de contenido (MEC, 2009 c). A nivel nacional, las políticas señalan ciertas competencias fundamentales que deben ser desarrolladas para elevar la calidad de vida de los paraguayos y paraguayas. **(Ver Cuadro A.8 en anexo.)**

Proceso consultivo para el cambio curricular

En el año 2008, basado en indagaciones en distintas instancias técnicas y en investigaciones realizadas en los años 2004 y 2005, el Ministerio de Educación y Cultura actualizó los programas de estudio del 1°, 2° y 3° ciclos de la Educación Escolar Básica con el fin de desarrollar las distintas capacidades de los niños y las niñas a través de metodologías activas que pretenden incidir notablemente en el logro de sus competencias. Dos razones básicas motivaron al Ministerio de Educación y Cultura a elaborar estos programas de estudio: en primer lugar, la necesidad de incorporar algunos ajustes en el tratamiento, fundamentalmente metodológico, de algunas capacidades de acuerdo a las últimas tendencias

pedagógicas y, en segundo lugar, la necesidad de articular la propuesta curricular con los otros niveles educativos.

Se realizaron consultas a estudiantes, padres, madres, directores, supervisores y miembros de los consejos educativos departamentales que fueron dirigidas a efectos de conocer las percepciones de estos actores educativos con respecto a las capacidades que deben ser desarrolladas en niños y en las niñas de la EEB.

Los Consejos Departamentales de Educación deben establecer competencias departamentales para la educación media.

El Ministerio de Educación y Cultura con el propósito de contar con un currículum contextualizado explicita que los estudiantes deben desarrollar tres tipos de capacidades: nacionales (constituyen el requisito mínimo para el egreso), departamentales (acordados por el departamento) e institucionales (acordadas en el PEI).

Siguiendo la tendencia de descentralizar la toma de decisiones curriculares, se propone en el año 2009 un listado de capacidades nacionales cuyos logros constituirán un indicador del desarrollo elemental de las competencias que los estudiantes de la Educación Media deben tener adquiridas al finalizar su formación. Las capacidades propuestas son complementadas por otras definidas en cada departamento geográfico del país y en cada institución educativa y son desarrolladas por los estudiantes como requisitos básicos para la promoción.

Las capacidades departamentales e institucionales deberán responder a las particularidades socioculturales y económicas de cada contexto en que se encuentra asentado el colegio y a las necesidades emergentes y específicas detectadas en ese contexto.





La mayoría de los Consejos Departamentales han establecido las capacidades departamentales para la educación media. No se tiene un registro de las capacidades institucionales que deben establecerse en el Proyecto Educativo Institucional con referentes de la comunidad educativa.

Las clases enfatizan el aprendizaje memorístico, a pesar de esfuerzos del desarrollo de competencias

A pesar de los esfuerzos desarrollados para que programas de estudio, sistema de evaluación y materiales pedagógicos estén alineados al enfoque por competencias, en las aulas sigue predominando el enfoque tradicional con énfasis en el aprendizaje memorístico. En el estudio realizado en el 2010 por el BID sobre prácticas educativas de matemáticas y ciencias naturales en aulas de sexto grado, se encuentra que las clases privilegian la memoria y hay una casi nula participación de los estudiantes en el descubrimiento de aprendizajes, muy contrario a lo propuesto por el curriculum nacional (Näslund-Hadley y Loera, 2011).

Textos poco alineados al currículo

Los estudiosos y analistas políticos suelen plantear interrogantes sobre la medida en que los contenidos curriculares y las expectativas que se detallan en las

declaraciones oficiales y las directrices están en consonancia con las que se encuentran en los libros de texto autorizados. Un estudio realizado por la UNESCO (2012 c), en que participó Paraguay con otros 44 países, analizó documentos curriculares de 4°, 5° y 6° grados de la escolar básica y se compararon los perfiles de delineamientos curriculares de los libros de texto en el mismo país.

Varios patrones interesantes se pueden discernir de los resultados del estudio. En primer lugar, el nivel estimado de alineación (es decir, el porcentaje de contenidos compartidos entre las políticas curriculares y libros de texto) en Paraguay es de los más bajos de los países estudiados. **(Ver Gráficos A.9 y A.10 en anexo)**. En matemáticas, el máximo porcentaje de alineación es de 42% (Sri Lanka y Colombia) y el mínimo de 21% (Chile), Paraguay obtuvo un 25%. En lectura, Paraguay tiene en 10% de alineación entre libros de texto y curriculum nacional, en comparación de un 31% en México, pero mayor al 7% de Tailandia, Costa Rica y Bahamas. Hay pocos indicios de que los autores de libros de texto de 5to y 6to grado siguen de cerca las directrices de las políticas oficiales en el diseño de los contenidos de libros de texto de matemáticas y lectura.

SISTEMA DE EVALUACIÓN: Paraguay cuenta con un sistema de evaluación nacional y participa en mediciones internacionales pero los datos son poco utilizados (R ↔)

Existen pruebas nacionales en niveles de escolar básica y media

En el año 1995 se crea por Resolución Ministerial el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE)¹⁵. El propósito del SNEPE, desde sus inicios, fue generar información permanente, válida, confiable y oportuna sobre el nivel de logro de los aprendizajes alcanzados por los estudiantes, así como de los factores asociados que ayudan a interpretar los

resultados de las mediciones de rendimiento académico.

Las pruebas nacionales, realizadas por el equipo del SNEPE (permanente y contratado), se llevaron a cabo en los niveles de escolar básica y media en los años 2001/2002, 2004/2005, 2006 y 2010. En todos los casos se optó por una cobertura muestral de la población considerando los propósitos y la viabilidad financiera.

¹⁵ Resolución N° 687 del 6 de abril de 1995. "Propuesta para el sistema nacional del proceso educativo", SNEPE. Ministerio de Educación y Cultura. Paraguay.



Si bien desde su creación el sistema de evaluación tiene como fin el diagnóstico, la orientación de políticas y la verificación del impacto de programas educativos a nivel nacional, el MEC no dispone de recursos propios para esta actividad. Durante esta década los operativos de evaluación fueron financiados con créditos del Banco Interamericano de Desarrollo para las evaluaciones del preescolar y educación escolar básica y con créditos del Banco Mundial para las mediciones de educación media. La falta de un presupuesto para el sistema de evaluación no permite tampoco establecer una periodicidad para las evaluaciones.

Desde el 2005 no se evalúa a futuros docentes

En 2001, 2003 y 2005, se han tomado pruebas a todos los estudiantes de Formación Docente, lo que convirtió a este nivel educativo en el único nivel con evaluaciones censales. Con financiamiento de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo, se logró evaluar en tres ocasiones a todos los estudiantes del último año de la carrera de los institutos de formación docente de gestión oficial y privada. En las dos evaluaciones se evaluaron las disciplinas de: Lengua Castellana, Lengua Guaraní, Matemática, Ciencias y Tecnología. En el año 2001 se evaluó también Redacción en castellano y guaraní; en cambio en los años 2003/2004 se administró una prueba para la disciplina de Estudios Sociales.

Desafortunadamente, desde aquel entonces, no se ha repetido el ejercicio y no se sabe si hay planes o recursos para hacerlo en el futuro cercano.

El enfoque evaluativo avanzó y se amplió a otros aspectos

En el periodo analizado 2000-2010, el SNEPE realizó evaluaciones en tres ocasiones, a saber: 2001/2002, 2004/2005 y 2010 en los últimos grados de cada ciclo de la escolar básica: 3° y 6° grado, una vez al 9° grado en 2010, y además, evaluó en el 2006 al segundo curso de la educación media. El SNEPE se inició con el uso de la Teoría Clásica

del Test (TCT) y desde el 2004 ha incorporado la Teoría de Respuesta al Ítem (TRI). El cambio de enfoque se dio por los avances en la evaluación, la formación de los técnicos nacionales y las expectativas de mejor aprovechamiento de los resultados para la orientación del aprendizaje. De esta manera se corresponden las orientaciones del currículo por competencias y la evaluación de aprendizajes (Lafuente, 2009). Por esta razón, los resultados de las pruebas aplicadas al inicio de esta década no son comparables con los del 2010 – y usan diferentes modelos de medición.

En escolar básica en todas las ocasiones, se midió el rendimiento en las disciplinas de Matemática y Comunicación, difiriendo en la tercera materia; en el 2001 fue Vida Social, en el 2004 Ciencias Naturales y en el 2010 se evaluó Guaraní. Se utilizan pruebas de opción múltiple construidas en base al currículo nacional, así como pruebas de redacción y cuestionarios complementarios a estudiantes, la familia, docentes y directores.

Además de estas mediciones, en el 2004 se inició un estudio longitudinal con niños y niñas de edad preescolar, donde se estimó el desarrollo cognitivo y socioafectivo del niño/a y el contexto educativo (hogar y escuela). Para ello se adaptaron instrumentos internacionales como el ECER-S y se realizó un seguimiento a los niños y niñas hasta el 3° grado de la escolar básica. **(Ver Cuadro A.11 en anexo).**

Estas pruebas proveen información sobre una amplia gama de aspectos del sistema educativo, pero hace falta sistematizarlas para poder monitorear el aprendizaje a través del tiempo en los varios grados y materias.

Uso limitado de las informaciones arrojadas por el SNEPE

Con los resultados de las evaluaciones a los estudiantes se realizan dos tipos de informes, uno dirigido a tomadores de decisión, medios de comunicación y público en general, y el otro, a las instituciones educativas que participaron en la muestra. El primero cuenta con informaciones de los



resultados nacionales agregados y clasificados según zona de la escuela, departamento, género y tipo de gestión¹⁶, entre otras. El segundo, incluye el resultado obtenido por los estudiantes de la escuela y referencias de los resultados de escuelas de su mismo estrato socioeconómico y departamento, además de la ubicación institucional respecto al rendimiento nacional.

Los informes nacionales, que se difunden en conferencias de prensa con autoridades educativas nacionales y departamentales, tienen un eco momentáneo y casi nula reacción de la población en general. Pero sí los resultados nacionales han servido hasta cierto punto para el diagnóstico de la educación media, para el seguimiento de algunos programas educativos por instancias centrales del MEC y son utilizados por investigadores educativos. No obstante estos ejemplos, no existe un uso sistemático de los resultados para mejorar la enseñanza/aprendizaje.

AUTONOMÍA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: Se dieron pasos para descentralizar decisiones educativas, pero la mayoría siguen realizándose a nivel central (R↔)

El MEC inició procesos de descentralización en la toma de algunas decisiones, de manera a ir generando corresponsabilidad en otros agentes educativos. Aún así las

Los informes institucionales son entregados en talleres a los directores en cada departamento geográfico con presencia de los supervisores y autoridades locales, no existe un seguimiento del uso de dichas informaciones a nivel institucional para mejorar la instrucción (Lafuente, 2009).

Paraguay participa en evaluaciones a nivel regional

Paraguay, a través del SNEPE, participa en el Laboratorio de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de UNESCO- OREALC, junto con la mayoría de los países de la región, y ha participado en ambas aplicaciones de su prueba regional—en 1997 (PERCE) y 2006 (SERCE) además del Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía (ICCS) de la IEA. Sin embargo, no ha participado en evaluaciones de alcance global sobre lectura, matemáticas o ciencias, lo que hace difícil la comparación con los países de fuera de la región.

responsabilidades delegadas a las instancias locales son escasas y se limitan a cuestiones puntuales (**Cuadro 3**).

Cuadro 3: Nivel de Toma de Decisiones en las Escuelas Oficiales (EEB y Media), 2010

	Nacional	Departamental	Distrital / Municipal	Comunidad	Escuela
Contratar/despedir Docentes ^(a)	X	x			
Contratar/despedir Directores	x	x			
Promover a los docentes	x				
Pagar salarios	x				
Presupuesto/uso de recursos	x			x	
Establecer calendario Escolar	x				
Establecer cuotas ^(b)	x				
Mantenimiento de Escuelas	x			x	x
Selección de libros	x				
Diseño de currículo	x	x			
Programas de estudio	x	x			x
Horario de clases	x	x			x
Organización de la clase					x
Supervisión docente ^(c)	x	x	x		
Capacitación docente	x				
Evaluación Docente ^(d)	x	x	x		x

Nota. No se incluyen las escuelas financiadas por los departamentos y/o las municipalidades.

(a) Hay Comisión de Selección Departamental. En la práctica no hay antecedentes de despido de docentes.

(b) A partir del 2008 se establece la matrícula gratis.

(c) Existe una supervisión pedagógica y administrativa por distrito.

(d) Hay una autoevaluación y evaluación del director a cada docente. Tiene fines diagnósticos y formativos.

Fuente: Revisión documental y entrevistas a actores claves del sistema educativo realizados para esta publicación.

¹⁶La división política del país incluye a 17 Departamentos y 216 Distritos. El tipo de gestión se refiere a pública/oficial, privada, o subvencionada.

Se crearon Consejos Departamentales de Educación pero con poca incidencia en la política y gestión educativa departamental

Por resolución del MEC del año 2000 y de acuerdo a la Ley General de Educación, se han establecido los Consejos Departamentales de Educación para promover la descentralización de los servicios educativos, apoyando y asesorando a los gobiernos departamentales y municipales.

Las principales funciones del Consejo incluyen: delinear la política educativa departamental, elaborar un diagnóstico de la situación de la educación en los departamentos, promover la adecuación curricular, elaborar un anteproyecto del presupuesto educativo para el departamento y promover la participación de actores locales, entre otras. **(Ver Gráfico A.12 en anexo).**

Si bien se han establecido estos consejos en todos los departamentos, se tiene escasa información sobre su funcionamiento (no se cuentan con informes ni evaluaciones) lo que sugiere que han tenido poca incidencia en la política y en la gestión de recursos en educación.

Las escuelas tienen poco poder en la elección de sus docentes.

En cuanto a contratación, promoción y pago de salarios docentes, las decisiones más relevantes como: cantidad de docentes requeridos, vacancias, cargos concursables para el periodo escolar y el sistema de concurso para cargos se realiza en instancias centrales (tales como MEC, Ministerio de Hacienda, Congreso Nacional).

Es cierto que se han creado Comisiones de Selección Departamentales, con representantes de sectores educativos de la comunidad, responsables de aplicar las pruebas escritas del Concurso Público de Oposición y de entrevistar a los postulantes

en sus respectivos departamentos. Pero las pruebas son elaboradas por la Comisión Nacional de Selección y las pruebas y resultados se remiten a nivel central desde donde se dispone posteriormente la contratación de los docentes, directores o supervisores. Por ende, es la instancia central la que define que docente ocupará un determinado cargo concursado; los docentes solo pueden seleccionar algunas alternativas.

En cuanto al escalafón docente (incentivo por años de experiencia y capacitación), ni las coordinaciones departamentales, ni los directores de escuelas tienen injerencia en los procesos. El escalafón docente lo debe tramitar el propio docente y presentar la solicitud, la asignación es estudiada a nivel central y validada por resolución ministerial.

Docentes y directores deben completar las capacidades nacionales y deciden qué, cómo y cuándo enseñarlas

Paraguay cuenta con un diseño curricular desarrollado a nivel nacional, donde se establecen las competencias que los estudiantes deben lograr en cada ciclo y programas de estudio donde están delimitados el alcance de las competencias para cada año escolar así como las capacidades a desarrollar. Sin embargo, en todos los documentos curriculares se contempla la adecuación curricular, que implica un mayor protagonismo de los actores educativos locales, principalmente docentes y directores, en la toma de decisiones acerca de qué, cómo y cuándo enseñar los distintos elementos. Esto les da un espacio para decidir, implementar lo decidido y evaluar los resultados. No se conocen estudios sobre la implementación real y el impacto de este espacio.

Existen mecanismos para involucrar a asociaciones de padres y madres en la transferencia de recursos para las escuelas

La provisión de útiles escolares, textos y





materiales didácticos, mobiliario, equipamiento y/o dotación de infraestructura que son financiados con recursos estatales se define y se distribuye según los criterios que se establecen a nivel del MEC central. Si bien existe un proceso denominado microplanificación de la oferta educativa (MEC, 2008 c) donde se realiza una consulta con las instancias descentralizadas del MEC para la previsión de recursos y priorización de necesidades, los procesos administrativos centralizados dificultan a las instancias locales definir prioridades, seleccionar materiales de las localidades y resolver urgencias o imprevistos.

En las instituciones educativas de gestión oficial generalmente colaboran comisiones de padres y madres de los estudiantes, denominadas Asociaciones de Cooperación Escolar (ACE)¹⁷ quienes se rigen por reglamentación de la resolución N° 3355/96, sus funciones principales son: colaborar con las autoridades escolares en la definición de políticas educativas, colaborar en la adecuación curricular específica para la región, coordinar gestiones administrativas propias de la ACE, incentivar la participación de la comunidad educativa, entre otras.

Al mismo tiempo, el MEC ha establecido un procedimiento de transferencia de recursos de capital a las ACE de las instituciones educativas dependientes del MEC, para la realización de reparaciones, ampliaciones, modificación y/o construcción de infraestructura edilicia así como de instalaciones y mobiliario. Esta asignación se da ocasionalmente a través de algunos programas puntuales como Escuela Viva, ya que no se cuenta con recursos del tesoro nacional presupuestados para las mismas. La resolución ministerial establece los requisitos legales para que las ACE sean pasibles de provisión de fondos. Los

representantes de las comisiones directivas de las ACE legalmente constituidas; el presidente y el tesorero, son responsables directos de la utilización y rendición de cuentas de los recursos asignados, conjuntamente con el director de la institución educativa. Las rendiciones de cuentas se deben presentar a la Contraloría General de la República, a la entidad beneficiaria, a la Comisión Bicameral de Presupuesto del Congreso de la Nacional y a la Dirección General de Administración y Finanzas del MEC (MEC, 2011 b).

La formación continua es mayormente operada a nivel central

El sistema de formación docente, sus programas de estudios y el sistema de promoción es definido por el MEC central en la Dirección de Instituciones Formadoras de Educadores (DIFE) e implementado a través de los IFD oficiales y privados del país. La validación de títulos se realiza en instancias centrales. Los IFD pueden proponer cursos de capacitación para dar respuestas a las necesidades locales pero estos deben presentarse a la DIFE para su correspondiente habilitación.

Los planes y campañas nacionales de acompañamiento y apoyo pedagógico a docentes en servicio fueron generados por equipos del MEC central quienes capacitan y proveen de materiales a los referentes departamentales para su posterior réplica. Si bien estas propuestas de capacitación permiten que todos y todas las docentes del país manejen un mismo lenguaje limita la posibilidad de trabajar aspectos significativos y particulares de las realidades locales.

¹⁷ Las ACE están conformadas por padres y madres de los estudiantes, quienes son elegidos en asambleas anuales y reconocidos por las Supervisiones Educativas.

PASOS PARA EL FUTURO

A partir del análisis de las tendencias educativas en Paraguay en la última década (2000 – 2010) este informe propone unas líneas de acción de tal forma a lograr un mayor progreso en las diferentes áreas e indicadores:

Aumentar el porcentaje de la población que completa los 12 años de estudio

En un mundo cada vez más dependiente del conocimiento, saber que el 29% de los adolescentes entre 15 y 17 años no se encuentran cursando la educación media no es suficiente. Paraguay cuenta con una importante experiencia en educación de personas jóvenes y adultas. A esto se suman iniciativas internacionales que están trabajando y proponiendo acciones en esta línea. Se debe apoyar estos programas y buscar otros que enfrenten los obstáculos económicos y de pertinencia que con demasiada frecuencia impiden que nuestros jóvenes completen sus estudios.

Apoyar a los programas de atención a la primera infancia

La educación comienza antes del primer grado y estas experiencias forman la base para su futuro aprendizaje. En Paraguay la matrícula del preescolar se ha mantenido cerca del 70% sin lograr avances significativos en la década estudiada. Se deben aumentar y mejorar los programas de atención integral a la primera infancia. En especial promover programas no formales que trabajen con las familias y la comunidad; mejorar la calidad de la educación preescolar atendiendo a los aspectos estructurales (condiciones físicas, estructura del programa, nivel de formación de educadores) y de proceso (rutinas de cuidado, estimulación del lenguaje, participación de padres y madres); tener en cuenta las condiciones para la inclusión de niños y niñas con discapacidad; e implementar programas que incorporen la lengua y la cultura de niños y niñas guaraní hablantes e indígenas.

Mejorar el desempeño académico en áreas tradicionales como lenguaje y matemática, así como en otras áreas como el uso de tecnología y educación cívica.

Los resultados de las pruebas nacionales e internacionales muestran claramente el déficit de aprendizaje que enfrentan nuestros alumnos. Superar esta situación requerirá mejorar el proceso de enseñanza, los conocimientos de los docentes y la disponibilidad de materiales apropiados y alineados. También demanda la implementación de estrategias para una identificación temprana de estudiantes que están teniendo problemas con ciertos conceptos y acompañarles para que no queden atrás.

El uso de las TIC puede aportar en el proceso y ayudar a los alumnos a desarrollar destrezas importantes para el mundo moderno. Para que esto funcione adecuadamente, se debe mejorar la infraestructura y contar con un soporte técnico cercano a las escuelas que permita generar una dinámica que potencie el uso educativo de las computadoras. Fortalecer la formación cívica de estudiantes en todos los niveles ayudaría a promover prácticas democráticas dentro de las escuelas y desarrollar el respeto y la valoración de la diversidad social y cultural, el pluralismo y la inclusión social.

Desarrollar acciones que prioricen a las escuelas rurales, las que se encuentran en zonas de pobreza y a las poblaciones indígenas

Los peores indicadores educativos se dan en zonas rurales y en poblaciones que viven en condiciones de pobreza, por lo que se deben promover programas que atiendan a estos grupos asegurando las condiciones básicas para el aprendizaje y una educación adecuada a su realidad cultural, social y productiva.

Por otra parte, que la población indígena cuente con un promedio de 3 años de





estudio y un 40% sea analfabeto es inaceptable en un país pluricultural como el Paraguay. Debemos trabajar urgentemente en el aumento de la cobertura y de la permanencia de los niños y niñas indígenas en la escuela. Fortalecer los programas educativos que respondan a sus matrices culturales y lingüísticas, por medio de la educación bilingüe e intercultural, que promuevan una inserción en la sociedad general.

Consolidar de la carrera docente

Se debe continuar con la formulación del marco institucional e implementar las acciones para la profesionalización de la carrera docente, lo que implica fortalecer los sistemas de selección, implementar un esquema salarial que toma en cuenta la calidad del trabajo docente e instalar un procedimiento de evaluación del desempeño docente. Otra acción recomendable es estimular la inserción de los mejores docentes en escuelas de contextos desfavorables.

Asegurar un presupuesto adecuado para el MEC

Se requiere realizar una revisión y un ajuste presupuestario de tal forma a que el Ministerio de Educación y las diferentes instancias (centrales, locales) cuenten con los recursos en tiempo oportuno no solo para la ejecución de los diferentes planes y programas sino también para la realización sistemática de evaluaciones nacionales e internacionales, que aporten a mejorar la calidad de la enseñanza, la eficiencia y la disminución de las inequidades, especialmente hacia el sector rural e indígena.

Avanzar en institucionalizar un sistema de estándares y monitoreo de los resultados del aprendizaje

Se debería avanzar en el proceso de construcción y utilización de estándares que permitan determinar no solo qué se debe

aprender y cuándo, sino que defina además, qué es un desempeño aceptable y los recursos que serían necesarios para que todos los jóvenes lleguen a estos niveles. El sistema nacional de evaluación requiere un apoyo especial para su institucionalización. Actualmente el sistema tiene problemas en su sustentabilidad, ya que las evaluaciones no están previstas en el presupuesto nacional, sino que provienen generalmente de préstamos y no son aplicadas periódicamente, especialmente a nivel de educación media.

Fortalecer las instancias de administración educativa locales, particularmente de los Consejos Departamentales de Educación y las asociaciones de padres y madres

Para facilitar la gestión local, se debe particularmente fortalecer las capacidades organizativas y presupuestarias de las instancias locales como lo son los Consejos Departamentales de Educación y las Asociaciones de Cooperadoras Escolares (ACE). Los Consejos Departamentales permitirán un mayor control y participación local en la gestión del sistema educativo y aumentar la eficiencia, ya que muchos de los programas y acciones del MEC se definen y ejecutan desde el nivel central. Por otra parte, las ACE constituyen una vía fundamental para involucrar a madres y padres en los procesos educativos e incidir en la gestión de las instituciones escolares.

Sostenemos que la educación está llamada a jugar un papel central en la vida del país, al constituir uno de los pilares para que Paraguay pueda fortalecer su institucionalidad democrática y construir un proyecto de desarrollo nacional incluyente, que permita mayor cohesión y menores inequidades. Invitamos a todos y todas hacer su parte en alcanzar que esta visión se convierta en realidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, Raúl (2008). Ordenamiento legal de la educación inicial y escolar básica. Asunción. Paraguay.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (s.f.). Escuelas y computadoras: por qué los gobiernos deben hacer su tarea.
- Consejo Nacional de Educación y Cultura. (2008). Avances de la Reforma Educativa: Informes sobre la situación de la Educación Paraguaya 2000/07. Asunción: CONEC.
- Demellenne, Dominique (2001). Educación Inicial Expectativas y necesidades de actores de 15 comunidades del Paraguay. Programa de Fortalecimiento de la Educación Inicial, MEC BID.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo
- (DGEEC 2008); Principales Resultados de la Encuesta a Hogares Indígenas, 2008. Asunción, Paraguay.
 - (DGEEC 2011); Bases de datos de la Encuesta de Hogares 2000 al 2010, Asunción, Paraguay.
- EdStat Query. Gestor de Indicadores del Grupo del Banco Mundial. Los indicadores de allí obtenidos señalan que utilizan datos proporcionados por el Instituto de Estadísticas de UNESCO.
- Elías, Rodolfo; Cuevas, María Elena; Misiego, Patricia y Vera, Mirna (2012); Una experiencia de evaluación de la calidad. *Infancia Latinoamericana*, v. 6, p. 17-23, 2012. ISSN/ISBN: 2014-5470.
- Instituto Desarrollo, documento de trabajo elaborado por Elías, Rodolfo; et all (2011). Evaluación del subprograma "Provisión de textos y materiales didácticos". Asunción.
- Lafuente, Marta (2009). La experiencia del sistema nacional de evaluación del proceso educativo, SNEPE, en Paraguay. *Aprendizajes y desafíos. Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 49-61.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE 2010). Factores Asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: UNESCO.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC)
- (MEC 2001 al 2010). Paraguay, Estadísticas Educativas. Publicación anual de Estadísticas del Sistema Educativo, generado por la Dirección de Planificación, Estadísticas e información del MEC.
 - (MEC 2002 b). Informe de Resultados 2001/2002. SNEPE 3er y 6to grados de la Educación Escolar Básica. Asunción: MEC-Escuela Viva Hekokatúva.
 - (MEC 2002 c). ¿Cuánto aprenden nuestros futuros maestros? Asunción: MEC-Escuela Viva Hekokatúva.
 - (MEC 2002 d). Diseño Curricular Nacional. Implementación Experimental 2002-2004. Asunción.
 - (MEC 2004 b). ¿Quiénes son y cuánto aprenden nuestros futuros maestros y maestras?, Asunción: Escuela Viva Hekokatúva.
 - (MEC 2004 c). Indicadores Cuantitativos de la década de la Reforma Educativa. Asunción, Paraguay.
 - (MEC 2004 d). Informe SNEPE 3er y 6to grados. Asunción: MEC-Escuela Viva Hekokatúva.
 - (MEC 2006 b). Informe SNEPE 2do curso de la Media. Asunción: MEC-BIRF.
 - (MEC 2006 c). Manual de Microplanificación para la expansión del Preescolar. Asunción: Dirección de Planificación Educativa y Cultural.



- (MEC 2007 b). Mecanismo de Licenciamiento Instituciones Formadoras de Docentes. Asunción: Unidad Coordinadora del Proyecto MEC/BIRF.
 - (MEC 2007 c). Resolución Ministerial N° 782/8 de Marzo de 2007. SUSPENSIÓN DE APERTURA Y HABILITACIÓN DE NUEVOS INSTITUTOS DE FORMACIÓN DOCENTE DE GESTIÓN OFICIAL Y PRIVADA, POR EL TÉRMINO DE SEIS AÑOS. Paraguay.
 - (MEC 2008 b). Fascículo de Evaluación de los aprendizajes del primer ciclo. Asunción.
 - (MEC 2008 c). Programas de Estudios de la Educación Escolar Básica.
 - (MEC 2008 d). Resolución N° 1872. POR LA CUAL SE APRUEBA EL MANUAL DE MICROPLANIFICACIÓN DE LA OFERTA EDUCATIVA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA". Paraguay.
 - (MEC 2008 e). Resolución Ministerial N° 2002/31 de Diciembre 2008. SUSPENSIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE FORMACIÓN DOCENTE DE EDUCACIÓN ESCOLAR BÁSICA, PRIMER Y SEGUNDO CICLOS, A PARTIR DEL AÑO 2009. Paraguay.
 - (MEC 2009 b). Resultados de la Evaluación de la Efectividad del Preescolar. Asunción: Dirección de Evaluación, Paraguay.
 - (MEC 2009 c). Valoración de los aprendizajes para la promoción de estudiantes de la Educación Media. Asunción.
 - (MEC 2009 d). Fascículo de Evaluación de los aprendizajes del tercer ciclo.
 - (MEC 2010 b). La Educación de personas jóvenes y adultas desde la Nueva Escuela Pública Paraguaya. Dirección General de Educación Permanente. Asunción: CIIE.
 - (MEC 2011 b) Una mirada a las finanzas de la educación en Paraguay. Riart, Luis A.; Pesoa N., Adriana. Asunción: CIIE.
 - (MEC 2011 c). Resolución N° 13773. Por la que se establece el procedimiento de transferencia de recursos de capital a Asociaciones de Cooperación Escolar (ACE). Paraguay.
 - (MEC 2011 d). Lineamientos Políticos para la educación Media en Paraguay.
 - (MEC 2011 e). Programas de Estudio del Tercer Ciclo de la Educación Escolar Básica.
 - (MEC 2011 f). Evaluación Educativa: un tema central en la agenda de la Nueva Escuela Pública Paraguaya. Asunción: CIIE.
 - (MEC 2012). DATOS SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PARAGUAY.
- Näslundb-Hadley, Emma y Loera V., Armando (2011). El aula de matemáticas desde adentro: Cualidades de un docente eficaz. New York: Banco Interamericano de Desarrollo - BID.
- Organización de Estados Iberoamericanos. (2010). Metas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios. Madrid: OEI.
- Organización de Estados Iberoamericanos. (2011). Experiencias 1 a 1 en América Latina. Buenos Aires: Secretaría Ejecutiva de la Red Latinoamericana de Portales.
- Peralta, Néstor y Misiego, Patricia (2012). Deserción en la educación media. Asunción: Desarrollo, Participación y Ciudadanía.
- Programa de Desarrollo para las Naciones Unidas, Paraguay. (PNUD 2008). Informe de Desarrollo Humano.
- Programa para la Reforma Educativa en América Latina (PREAL)
- (PREAL 1998). El futuro está en juego. Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica. Obtenido de <http://www.preal.org>.
 - (PREAL 2006). Cantidad sin Calidad. Obtenido de <http://www.preal.org>.
 - (PREAL 2009). Hallazgos claves del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE). Preparado por Alejandro Ganimian.

- (PREAL 2010). Informes de Progreso Educativo Nacionales de Honduras, Perú, Ecuador.

Saravia, Luis y Flores, Isabel (2005) La formación de maestros en América Latina. Estudio realizado en diez países. Lima: PROEDUCA-GTZ.

Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas. (SREDECC 2009). Informe Nacional Paraguay. Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana ICCS 2009. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

SISTEMA DE INFORMACION DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMERICA LATINA (SITEAL). Los indicadores de allí utilizados fueron calculados en base a encuestas a hogares de los países de la región.

UNESCO (2012 b). Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo. Obtenido en <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-genda/efareport/reports/2012-skills/> consultado el 18 dic 2012.

UNESCO (2012 c). PRIMARY SCHOOL CURRICULA ON READING AND MATHEMATIC IN DEVELOPING COUNTRIES. Canada: UNESCO-UIS.

Valdez, Héctor y Rojas, Karen (2011). Concursos públicos de oposición para la selección de educadores del Paraguay. En M. d. Cultura, La educación en el Paraguay independiente (pág. 278). Asunción: MEC.



ANEXOS

CONTEXTO

Cuadro A.1. Estructura del Sistema Educativo Paraguayo

De acuerdo a la Ley General de Educación (Nº 1264/1998), la educación formal paraguaya se estructura en tres niveles: a) la educación inicial y la educación escolar básica, b) la educación media y c) la educación superior.

La educación inicial comprende dos ciclos: el primer ciclo se extiende hasta los tres años y el segundo hasta los cuatro años. La educación escolar básica (de 6 a 14 años de edad), comprende nueve grados divididos en tres ciclos, es obligatoria y gratuita incluyendo la educación preescolar (5 años de edad).

La educación media comprende el bachillerato o la formación profesional y tiene tres cursos académicos (de 15 a 17 años de edad).

En el año 2010, se promulgó la Ley Nº 4088/2010 que establece la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media en instituciones de gestión oficial.

La educación superior se ordenará por una ley (actualmente en discusión) y se desarrolla a través de universidades e institutos superiores y otras instituciones de formación profesional del tercer nivel.

Fuente: Ley General de Educación (Nº 1264/1998), Ley Nº 4088/2010 Que Establece la Obligtoriedad y Gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media en Instituciones de Gestión Oficial

COBERTURA

Tabla A.2.1. Indicadores de cobertura de la Educación Preescolar y Educación Escolar Básica, 2000-2010

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Matrícula preescolar (5 años)	114.516	119.534	118.003	122.865	122.474	121.359	119.128	119.036	123.152	118.381	120.512
Tasa neta preescolar	-	66%	64%	72%	72%	69%	69%	67%	70%	68%	69%
Matrícula 1er y 2do ciclo (6-11 años)	948.209	948.683	935.888	934.581	929.478	932.428	913.056	893.013	871.261	850.573	852.391
Tasa neta 1er y 2do ciclo	-	90%	87%	97%	97%	94%	92%	90%	87%	85%	83%
Matrícula 3er. Ciclo (12 a 14 años)	270.822	292.708	301.658	309.253	316.369	319.097	317.130	314.926	318.852	321.538	329.643
Tasa neta 3º Ciclo	-	47%	49%	51%	54%	55%	56%	56%	57%	59%	60%

Fuente: (MEC 2001 al 2010) Estadísticas Educativas de los años 2001 al 2010. Ministerio de Educación.

Tabla A.2.2 Tasa ajustada neta de matrícula primaria

	2000/01 (1)	2005/06 (2)	2009/2010 (3)	(2) – (1)	(3) – (2)
Argentina	99,4	99,1	99,4 *	-0,3	0,3
Bolivia	96,2	96,6	91,4	0,4	-5,2
Brasil	93,5	95,6		2,2	
Cuba	98,1	95,2	99,8	-2,9	4,6
El Salvador	86,0	95,1	95,3	9,1	0,3
Guatemala	86,3	95,8	98,3	9,5	2,5
Honduras	88,8	94,2	96,2	5,4	2,0
México	99,4	99,6	99,6	0,2	0,0
Nicaragua	84,6	93,7	93,9	9,2	0,1
Panamá	98,9	99,1	97,9	0,2	-1,2
Paraguay	97,9	95,1	84,2	-2,8	-10,9
Perú	99,9	99,6	97,7	-0,3	-2,0
Rca. Dominicana	84,8	83,7	94,2	-1,1	10,5
Uruguay		97,6	99,8		2,3
Venezuela, RB	89,3	92,8	94,9	3,5	2,1
Países c/Ingresos Medios-Altos	95,2	96,0	95,9	0,8	-0,1
Países c/Ingresos Medios-Bajos	82,9	87,9	89,9	5,0	2,0

*Argentina reportó en el 2008 por última vez

Fuente:Elaboración propia en base a datos obtenidos de EdStats Query, consultado en línea 15/01/2013.
Tasa ajustada neta de matrícula primaria (% de niños en edad escolar). Datos reportados por los gobiernos.

Tabla A.2.3 Tasa neta de escolarización primaria

	2000/01 (1)	2005/06 (2)	2009/2010 (3)	(2) – (1)	(3) – (2)
Argentina	95,5	93,5	94,3	-2,0	0,8
Bolivia	87,3	87,9	91,5	0,6	3,5
Brasil	89,9	91,2	87,5	1,3	-3,7
Chile	91,3	90,5	91,4	-0,9	0,9
Colombia	88,1*	88,6	90,0		1,4
Costa Rica	97,0	99,2	96,8	2,3	-2,4
Ecuador	86,9	89,2	92,3	2,4	3,0
El Salvador	86,7	90,7	89,1	4,0	-1,6
Guatemala	81,6	87,6	94,0	6,0	6,4
Honduras	88,3	89,6	89,0	1,3	-0,6
México	91,0	95,1	95,9	4,2	0,8
Nicaragua	83,0	84,0	85,6	1,0	1,6
Panamá	97,0	96,6	97,8	-0,4	1,2
Paraguay	90,8	88,8	94,5		5,7
Perú	87,7	87,0	93,7	-0,8	6,8
República Dominicana	84,1		88,6		4,5*
Uruguay	95,5	94,4	95,1	-1,1	0,8
Venezuela	94,2	94,3	95,3	0,1	1,1

* Colombia reporta desde el año 2003; para R. Dominicana se calcula el crecimiento entre los años 2000 y 2010

Fuente:Elaboración propia en base a datos obtenidos de SITEAL, consultado en línea 15/01/2013
Tasa de escolarización del nivel."

PERMANENCIA

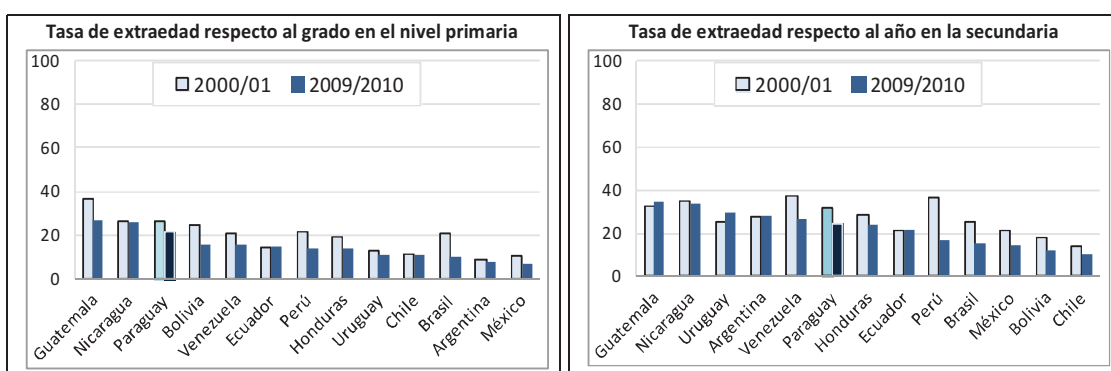
Cuadro A.3. Resolución Nº 186/2006: Condiciones para la Promoción de Alumnos en Educación Escolar Básica

Tendrá derecho a ser promovido/a al grado inmediato superior el/la alumno/a que haya aprobado:

- Todas las áreas académicas en el periodo ordinario.
- Todas las áreas académicas en el periodo complementario.
- Hasta dos áreas académicas en el periodo complementario (60% de las áreas curriculares) para el primer y segundo grado.
- La totalidad de las áreas académicas del tercer grado en el periodo de regularización. La promoción del 1° ciclo (3º grado) al 2° ciclo (4º grado) se producirá únicamente cuando el estudiante haya cumplido con esta condición.

Fuente: Sistema de promoción de la Educación Escolar Básica

Gráfico A.4 Tasa de extraedad respecto al grado, primaria y secundaria, por países 2000 y 2010

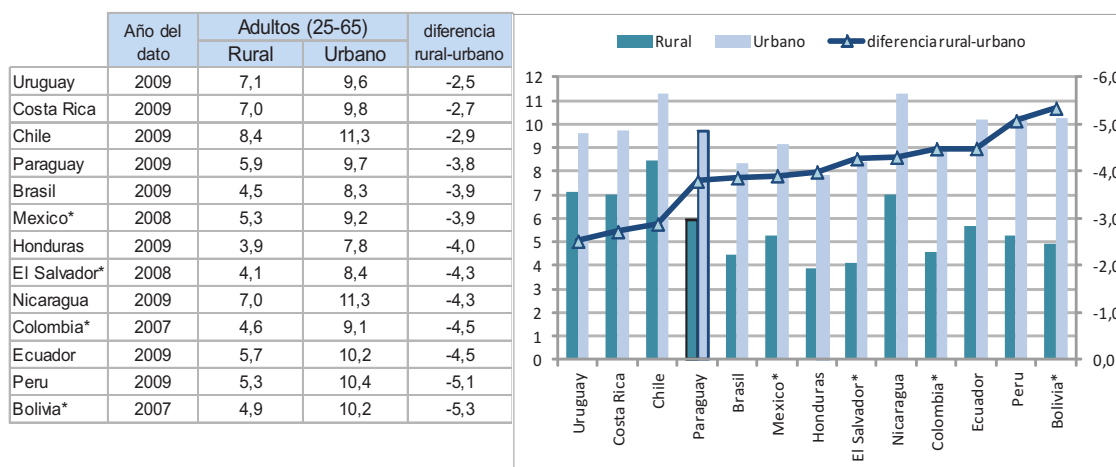


Nota: Dado que las encuestas se relevan en distintos momentos del año, se consideró que un alumno tiene extraedad cuando su edad es dos años mayor que la edad pertinente al grado o año que cursa. Los grupos de edad considerados fueron: 12 a 14 años, 15 a 17 años y 18 a 24 años

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de SITEAL, consultado en línea 15/01/2013.

EQUIDAD

Gráfico A.5 Promedio de años de educación de población adulta 25 a 65 años, según área



Fuente: Datos de Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC) (CEDLAS y Banco Mundial)

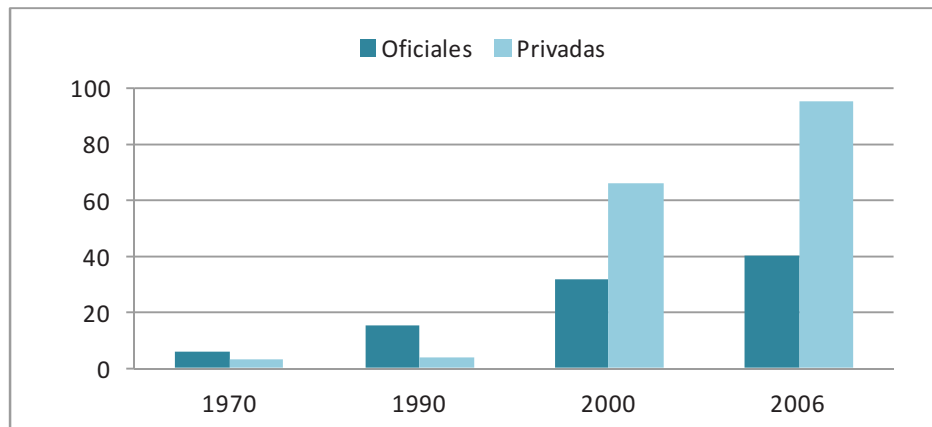
PROFESIÓN DOCENTE

Tabla A.6. Porcentaje de docentes y directivos que aprobaron el Concurso Público de Oposición, 2009 y 2010

Año	Mes	Cargos	Examinados	Aprobados	%
2009	Febrero	Docentes	7.000	910	13,0
2009	Mayo	Docentes	9.500	2.185	23,0
2009	Noviembre	Supervisión y Direcciones	201	19	9,0
2010	Febrero	Docentes y Directivos	4.998	1.399	28,0
2010	Mayo	Docentes y Directivos	9.034	4.554	50,4
2010	Noviembre	Supervisión y Direcciones	131	22	17,0

Fuente: Valdez y Rojas, 2011

Gráfico A.7. Número de Institutos de Formación Docente (IFD)



Nota: No hay datos en el año 1980

Fuente: Informe Datos de la Educación Superior en el Paraguay

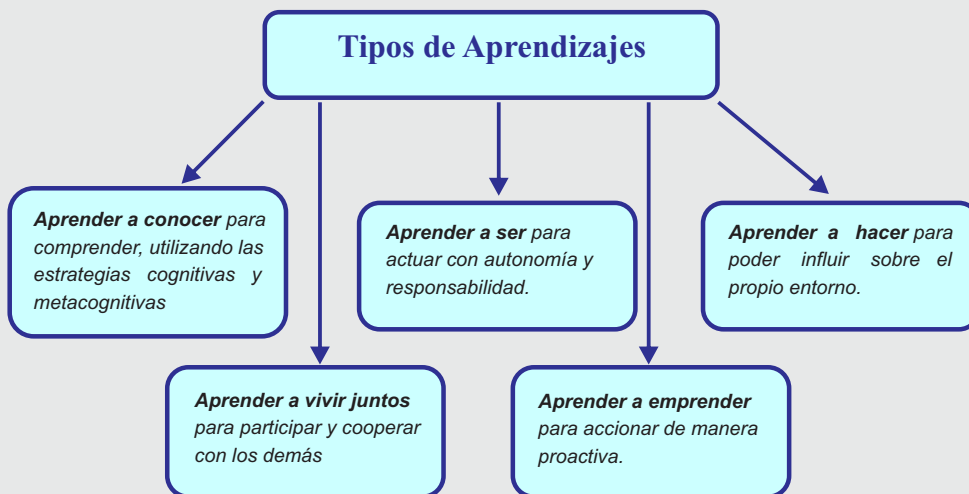
COMPETENCIAS Y ESTÁNDARES

Cuadro A.8: Definir para orientar. Definiciones del MEC Paraguay sobre competencias

En Paraguay, se ha hecho un minucioso análisis de los diversos conceptos de competencia y consensua uno para orientar el currículo nacional, su implementación y evaluación, que es el siguiente concepto:

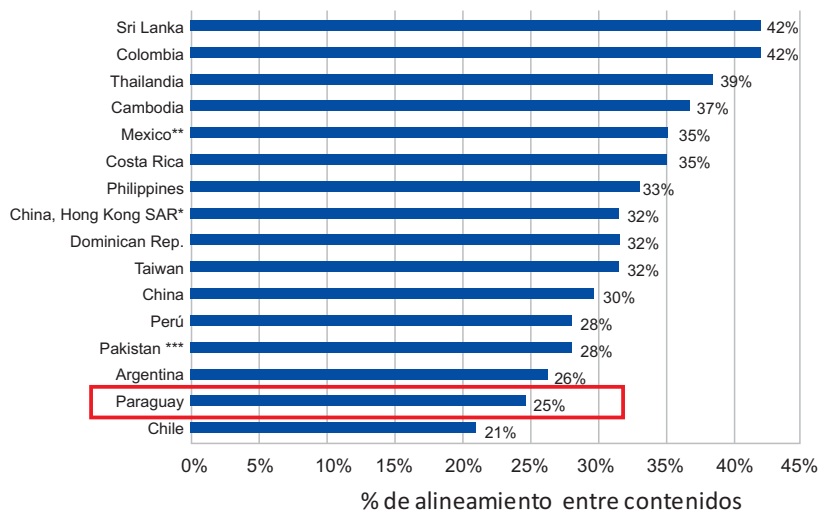
COMPETENCIA: Integración de capacidades (aptitudes, conocimientos, destrezas, habilidades y actitudes) para la producción de un acto resolutivo eficiente, lógico y éticamente aceptable en el marco del desempeño de un determinado rol. (MEC 2008 c)

Para que los estudiantes logren las competencias establecidas en los programas de estudios, la acción pedagógica debería girar en torno al desarrollo de los cinco tipos de aprendizajes: **aprender a conocer**, **aprender a hacer**, **aprender a emprender**, **aprender a vivir juntos**, **aprender a ser**.



Es importante que cada uno de estos aprendizajes reciba una atención equitativa durante el proceso de construcción de saberes, a fin de que el estudiante, en su calidad de persona y relacionada con su entorno social, tenga una experiencia global de aprendizaje, que este aprendizaje le dure toda la vida y que a la vez, le resulte significativo. (MEC 2008 c).

Gráfico A.9. Alineamiento del currículum oficial y los textos de matemática, 5º y 6º grados, por país, por fecha



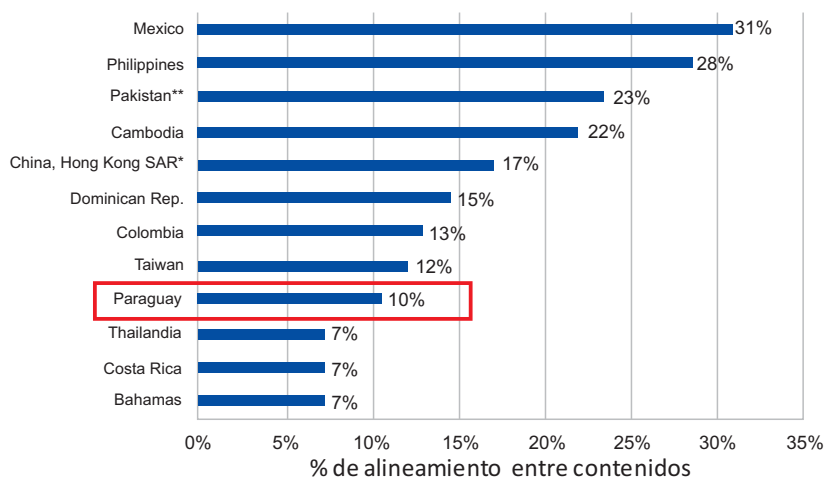
Notas: * La comparación es entre el currículum oficial en los grados 0-6 y los libros de texto de matemáticas para los grados 5 y 6.

** La comparación es entre el currículum oficial en los grados 1-6 y los libros de texto de matemáticas para los grados 5 y 6.

*** La comparación es solo entre el currículum oficial y los libros de texto en los grados 4 y 5.

Fuentes: ICATA y Primary School Curricula On Reading And MathemaTIC In Developing Countries, UNESCO 2012, p. 32-35 , <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/tp8-education-curriculum-reading-math-2012-en3.pdf>

Gráfico A.10. Alineamiento del currículum oficial y los textos de lectura, 5º y 6º grados



Fuente: Primary School Curricula On Reading And MathemaTIC In Developing Countries, UNESCO 2012, p. 69, <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/tp8-education-curriculum-reading-math-2012-en3.pdf>

SISTEMAS DE EVALUACIÓN

Cuadro A.11. Resumen de la experiencia en Paraguay de evaluación de la calidad de los preescolares

El diseño de evaluación fue cuasiexperimental e incluyó mediciones del desarrollo cognitivo y socioafectivo de niños y niñas de 5 años de edad que asistían y no asistían al preescolar al inicio y al final del año escolar. Además se realizaron observaciones de los contextos educativos: la sala del preescolar y del hogar¹⁸.

Dimensiones, variables e instrumentos utilizados

Las dimensiones, variables e instrumentos utilizados en la investigación se resumen en la tabla:

	Dimensiones	Variables	Instrumentos
Medición del Desarrollo Infantil	Cognitiva y socioafectiva	Reconocimiento Comprensión Relación Clasificación Reconocimiento temporal Comunicación Diario vivir Socialización Motora Utilización de oportunidades de aprendizaje, de juego, de interacción con sus pares y adultos Convivencia en ambiente con reglas y límites	Prueba de Madurez Escolar (PMPE) Escala de Conducta Social Educadora (ECSE) Escala de Conducta Social Padres (ECSP) Escala de Competencia Social Educadora (ECSE)
Medición del Contexto Escolar	Calidad del preescolar	Espacios y muebles Rutinas de cuidado Lenguaje y razonamiento Actividades Interacción Estructura del programa Padres y personal Interacción del educador con el niño	Escala de Calificación del Ambiente de la Infancia Temprana (ECERS-R)
Medición del Contexto Familiar	Calidad del hogar	Materiales de Estimulación Estimulación Lingüística Entorno físico Orgullo, afecto, ternura Estimulación académica Estimulación social Diversidad de experiencia Aceptación	Escala de observación para la medición del Ambiente familiar (HOME)

Fuente: MEC. (2009b). Resultados de la Evaluación de la Efectividad del Preescolar

¿Qué nos dicen los resultados de la evaluación en Paraguay?

Los datos indican que la calidad de las salas del preescolar en el año 2005 (momento en que se recolectaron los datos) no alcanza los niveles mínimos aceptables por la escala utilizada para la medición. Esto se refleja en los resultados totales así como en cada una de las subescalas (espacios y muebles, rutinas del cuidado personal, lenguaje – razonamiento, actividades, estructura del programa, padres y personal). La única subescala con una calificación mínima aceptable fue interacción. Estos hallazgos se reflejan en: la falta de una clara intencionalidad pedagógica en las actividades, la precariedad de las condiciones físicas, las malas condiciones o falta de utilización de los materiales existentes (libros, juguetes, etc.), la inadecuada organización de la sala y la escasa exhibición de las producciones de los niños.

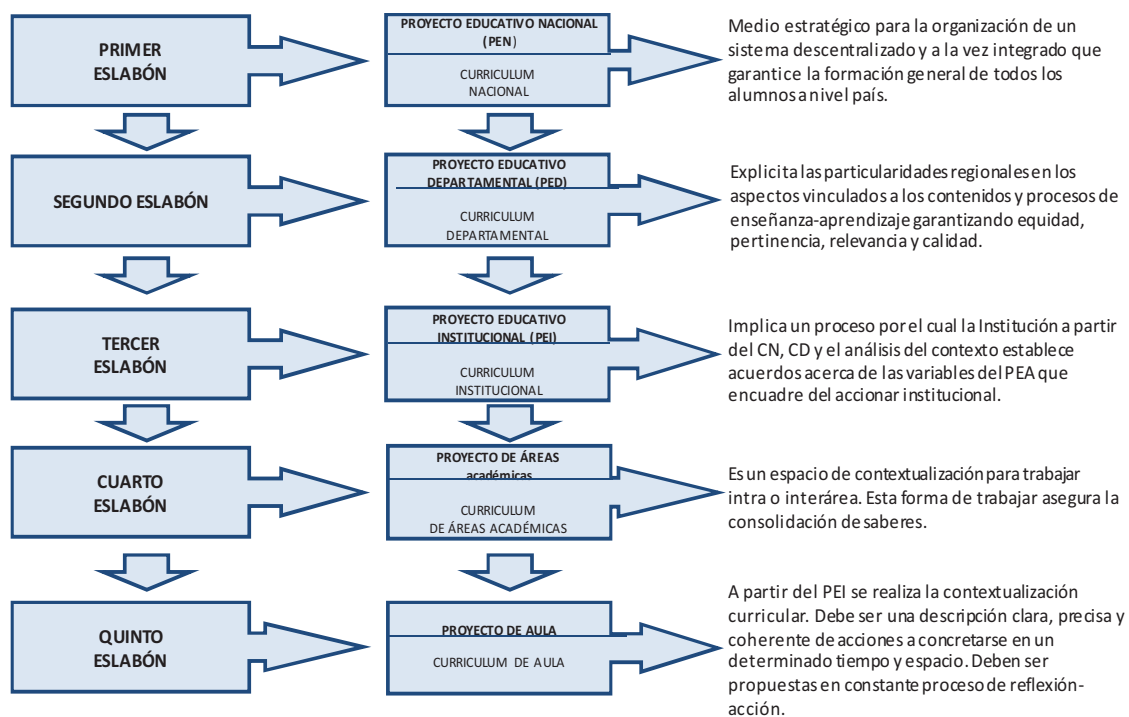
Respecto al contexto familiar, se constató que aquellas familias que envían a sus hijos al preescolar presentan mejores condiciones para favorecer el desarrollo de los niños y niñas. El análisis de factores asociados muestra que es el contexto familiar el que más incidencia tiene en el desarrollo infantil, tanto en aspectos cognoscitivos y socioafectivos. En relación a esto cabe mencionar que la familia es el primer entorno social del niño, por lo tanto, de ella dependerá en gran parte las actitudes y el desenvolvimiento del niño en otros contextos.

Fuente: Elías, et al. (2012) *Una experiencia de evaluación de calidad*

¹⁸ La muestra estuvo conformada por 100 salas de preescolar, 100 docentes, 437 niños y sus respectivas familias (352 del grupo experimental -que asistían al preescolar y 85 del grupo control- que no asistían al preescolar). Las instituciones educativas pertenecían a los sectores oficiales, privados y privado subvencionados, de zonas urbana y rural de 14 departamentos geográficos del país.

AUTONOMÍA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Gráfico A.12. Posibles instancias de contextualización del currículum, 2002



Fuente: (MEC 2002 d). Diseño Curricular de la Educación Media, Paraguay.



PREAL

El Programa de Promoción de Reforma Educativa en América Latina y el Caribe es un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile. Desde su creación en 1995, el PREAL ha tenido como objetivo central contribuir a la mejoría de la calidad y equidad de la educación mediante la promoción de debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa, la identificación y difusión de buenas prácticas y la evaluación y monitoreo del progreso educativo.

La ejecución de las actividades se realiza en asociación con contrapartes nacionales en diversos países de la región y comprenden la realización de estudios, la organización de debates y la promoción de diálogos públicos sobre opciones de política y estrategias de reforma.

Las actividades del PREAL son posibles gracias al generoso apoyo de la United States Agency for International Development (USAID); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la GE Foundation, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) y el Banco Mundial, entre otros. Sin embargo, las actividades de PREAL son de responsabilidad propia y de sus contrapartes y no necesariamente reflejan la posición de sus donantes.

Instituto Desarrollo

Desarrollo, Participación y Ciudadanía (Instituto Desarrollo) es una organización privada, sin fines de lucro, orientada a la Investigación & Acción, conformada por un grupo de profesionales altamente calificados en las áreas de las ciencias económicas, sociales, ambientales, geográficas y administrativas. El Instituto Desarrollo está comprometido con el desarrollo sostenible de la sociedad, generando e implementando modelos basados en proyectos innovadores de desarrollo social y en investigaciones académicas con estándares internacionales que promuevan la articulación de políticas locales y nacionales. Para ello cuenta con acuerdos con universidades extranjeras de gran prestigio y con instituciones nacionales con quienes trabaja en forma articulada para promover la formación de corrientes de opinión favorables a las políticas socialmente sensibles.

Desde el año 2010, está apoyada por el programa Think Tank Initiative de IDRC-CRDI (International Development Research Centre), que busca el fortalecimiento de las investigaciones independientes sobre políticas públicas.

El Diálogo Interamericano

El Diálogo Interamericano es un destacado centro estadounidense de análisis político, comunicación e intercambio sobre temáticas relativas al continente americano. El Diálogo Interamericano convoca importantes actores de los sectores público y privado de todo el continente con el propósito de tratar las problemáticas y coyunturas hemisféricas de mayor trascendencia. Su labor conjunta se orienta a promover la cooperación entre las naciones del hemisferio e impulsar una agenda de gobernabilidad democrática, igualdad social y crecimiento económico.

El Diálogo Interamericano está compuesto por un centenar de distinguidas personalidades del ámbito político, empresarial, académico, periodístico y no gubernamental de las Américas. Dieciséis de ellos han ocupado la primera magistratura de sus países y más de 30 han ocupado cargos ministeriales.

Su labor apunta a generar ideas y propuestas orientadas a la acción práctica y la potenciación de las políticas públicas, y a transmitir las luego a los correspondientes actores públicos y privados del continente. Asimismo, el Diálogo Interamericano otorga a amplios sectores de América Latina y el Caribe la posibilidad de acceder al debate público interno de Estados Unidos. El Diálogo Interamericano, organismo con sede en Washington, realiza actividades en todo el hemisferio. Su Consejo Directivo está integrado mayoritariamente por representantes de América Latina y el Caribe, región de la cual provienen más de la mitad de sus miembros y de quienes participan en las demás iniciativas y comisiones de trabajo de la institución.

Desde 1982, a través de sucesivos gobiernos republicanos y demócratas y de múltiples cambios en la conducción de los demás países del hemisferio, el Diálogo Interamericano ha aportado a definir la agenda de temas y opciones dentro de las relaciones interamericanas.

CINDE

La Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile, es una institución de derecho privado, sin fines de lucro, constituida en 1968 con el propósito de crear una instancia académica independiente destinada a apoyar y facilitar la investigación interdisciplinaria y pluralista en torno a aspectos relevantes del desarrollo nacional e internacional.

CINDE se caracteriza por un estilo de trabajo descentralizado. Se apoya en una amplia red de colaboradores externos, que se materializa por medio de proyectos de investigación, seminarios, talleres y grupos de estudio o de trabajo, con libertad de publicación en los diversos medios existentes. De esta manera, CINDE constituye un lugar de encuentro, de intercambio de información y de debate entre profesionales y especialistas de distintas corrientes y ámbitos sociales, interesados también en promover el intercambio de experiencias internacionales.




Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Correo electrónico: infopreal@preal.org
Internet: www.preal.org



Instituto Desarrollo

Con el apoyo del  IDRC |  CRDI en el marco del programa Think Tank Initiative.
Guido Spano 2575, Villa Morra, Asunción, Paraguay
tel. (595 21) 612182/4
Correo electrónico: desarrollo@desarrollo.edu.py
Internet: <http://www.desarrollo.edu.py/>

El Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) es un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington, D.C. y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE) con sede en Santiago de Chile. Las actividades del PREAL son posibles gracias al generoso apoyo que brindan la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la GE Foundation, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) y el Banco Mundial, entre otros. Sin embargo, los contenidos de este informe son responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan la posición de sus donantes.



Diálogo Interamericano

1211 Connecticut Ave., NW, Suite 510

Washington, D.C. 20036 USA

Tel: (+1-202) 822-9002

Fax: (+1-202) 822-9553

Correo electrónico: iad@thedialogue.org

Internet: www.thedialogue.org & www.preal.org

Corporación de Investigaciones para el Desarrollo

Santa Magdalena 75, Oficina 1002

Santiago, Chile

Tel: (56-2) 334 4302

Fax: (56-2) 334 4303

