



MINISTERIO DE
**EDUCACIÓN
Y CULTURA**



Propuestas para la Agenda Educativa

Compendio de un proceso para su análisis y construcción

Fase 1

Paraguay, 2013



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

Fase 2

Identificación y priorización de estrategias de implementación.

Fase 3

Programas de acción.

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

Juntos por la Educación

Avda. Mcal. López 1750 c/ Kubitschek

Asunción - Paraguay

Teléfono: (595-21) 204 869

E-mail: info@juntosporlaeducación.org.py

www.juntosporlaeducacion.org.py

Coordinación Editorial

PROYECTARSE

Responsabilidad Social y Comunicación Organizacional

Impresión

AGR Impresiones

Noviembre 2013

Asunción, Paraguay

Índice

Presentación	7
Marco que sustenta este trabajo	9
Capítulo 1	
LA SITUACIÓN EDUCATIVA ACTUAL SEGÚN LOS PRINCIPALES INDICADORES	13
1.1 Acceso a la Educación	14
1.1.1 Evolución de la matrícula	14
1.1.2 Cobertura	15
1.2 Eficiencia y Calidad	17
1.2.1 Eficiencia interna del sistema educativo	17
1.2.2 Rendimiento académico en la educación paraguaya	17
• Estudio comparativo sobre aprendizajes	18
• Los aprendizajes en la Educación Media según SNEPE 2007	19
• Evaluación Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana	21
1.2.3 Financiamiento de la educación	24
Capítulo 2	
INFORMES DE LAS MESAS TEMÁTICAS: SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS	27
2.1 Sistemas de Información, Investigación y Evaluación	28
2.2 Formación Docente	66
2.3 Mejoramiento Organizacional (O&M)	87
2.4 Infraestructura Educativa	165
2.5 Marco Legal de la Educación	181
2.6 Primera Infancia	194
2.7 TIC en Educación	200
2.8 Presupuesto en Educación	217
Capítulo 3	
DESAFÍOS PARA LA EDUCACIÓN	232
Bibliografía	236
Siglas	238



Agradecimiento especial

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

Presentación

El documento que se presenta constituye un Compendio de los resultados de la primera fase de trabajo interinstitucional entre el Ministerio de Educación y Cultura, Juntos por la Educación y la Organización de los Estados Iberoamericanos, llevada a cabo entre los meses de diciembre de 2012 y julio de 2013.

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

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

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

Es, en este sentido, que debe destacarse la labor interinstitucional en la construcción de una agenda educativa para el Paraguay. El trabajo en esta primera fase se organizó a través de Mesas Temáticas que trabajaron en las siguientes dimensiones: Sistemas de Información, Evaluación e Investigación; Formación Docente; Mejoramiento Organizacional (O&M); Infraestructura Educativa; Marco Legal de la Educación; Primera Infancia; TIC en Educación y Presupuesto en Educación.

Las Mesas Temáticas han constituido espacios de debate abierto, análisis y trabajo conjunto. La publicación de las conclusiones y propuestas pone en valor la apuesta democrática de compartir con la sociedad el trabajo realizado; no como determinaciones concluyentes, sino como contribuciones a un proceso de construcción colectiva en el marco de Políticas Públicas que corresponde al Gobierno del Paraguay conducir, orientar y ejecutar.

Esta etapa ha arrojado insumos para el análisis de la situación actual y para la construcción de propuestas técnicas de mejoramiento en las diferentes dimensiones. Se detectan algunos puntos estratégicos en los cuales debemos trabajar, para lograr los cambios que permitan garantizar a toda la población el acceso a una educación de calidad, con equidad y a lo largo de toda la vida. La reflexión e investigación sobre la cuestión educativa permitió, desde una mirada estratégica, ir más allá del "activismo"; útil -muchas veces- para la atención de problemas inmediatos y urgentes, aunque carente de capacidad de incidir de manera medular en la agenda de largo plazo que requiere todo proceso de cambio en el sector.

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

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

Destacamos el trabajo de todos y todas en esta primera etapa, donde se ha propiciado un espacio de relacionamiento interpersonal y de articulación interinstitucional, poniendo a la educación en el centro del análisis y la construcción. Los aportes se ponen a consideración de la comunidad educativa, las organizaciones de la sociedad civil, las agencias de cooperación y las personas responsables del diseño e implementación de políticas educativas.

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

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

Marco que sustenta este trabajo

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

Reforma Educativa Paraguaya: avances y desafíos¹

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

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

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

En el año 2007, el Ministerio de Educación y Cultura inicia el proceso de construcción de una Política Educativa, dentro del cual se llevó a cabo un Estudio sobre la Reforma Educativa (OEI), así como se realizaron consultas nacionales, diagnósticos, talleres de planificación estratégica y Mesas de diálogo.

Como resultado de ese proceso, en junio de 2008, se actualiza el Plan 2020, con las políticas educativas. Este documento se convierte luego en el Plan Nacional de Educación 2024, ampliando el horizonte temporal en conmemoración al centenario de la “Escuela Nueva”, propuesta en Paraguay a mediados del Siglo XX, por el maestro y pedagogo Ramón Indalecio Cardozo.

Desde el inicio del trabajo de las Mesas Temáticas, se ha tenido como hoja de ruta el Plan Nacional de Educación 2024, cuyo objetivo general consiste en garantizar el acceso, el mejoramiento de la calidad, la eficiencia y la equidad de la educación paraguaya como un bien público. Así también, se ha tenido en cuenta el Programa Iberoamericano para la Educación “Metas Educativas 2021”, acogida por los Ministros de Educación y por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países Iberoamericanos, en la XX Conferencia Iberoamericana de Educación y en la XX Cumbre Iberoamericana, respectivamente, en el año 2010.

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

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

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

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

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

El bono demográfico: una oportunidad histórica para asumir nuestro compromiso con la educación²

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

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

Es importante invertir en el desarrollo integral de la Primera Infancia. Los estudios científicos confirman que el desarrollo integral de esta etapa, además de permitir a los niños y niñas el disfrute de sus derechos, es una fase determinante para los demás ciclos de vida y para que las generaciones futuras del país aumenten sus

² Links de interés sobre Bono Demográfico:
<http://www.youtube.com/watch?v=hecvMfyrQk>
http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008_Cap3_BonoDemografico.pdf
http://paraguay.sociales.uba.ar/files/2011/07/P_Cano_2010.pdf

capacidades y oportunidades de desarrollo social, cultural, político, económico y con justicia social. Esta atención integral favorece el buen desarrollo, el rendimiento académico, los aprendizajes y el desarrollo posterior, lo que eleva las oportunidades de conclusión de la educación superior y el acceso al empleo.

Hoy, Paraguay exige retomar la deuda pendiente en educación. Es urgente sumar y unir diversas voces y sectores para que la educación sea una Causa Nacional. Con un esfuerzo articulado, un enfoque sistémico y la participación de todos, se logrará potenciar el impacto del bono demográfico y propiciar el crecimiento sostenido de nuestro país. La niñez y juventud de hoy tienen una oportunidad única de potenciar el desarrollo de Paraguay, siempre y cuando, como país se garantice a todos la misma oportunidad de acceder a una educación de calidad, con equidad.

Los indicadores educativos actuales nos plantean complejos desafíos, tal como podrá verificarse en el siguiente capítulo.



Capítulo 1

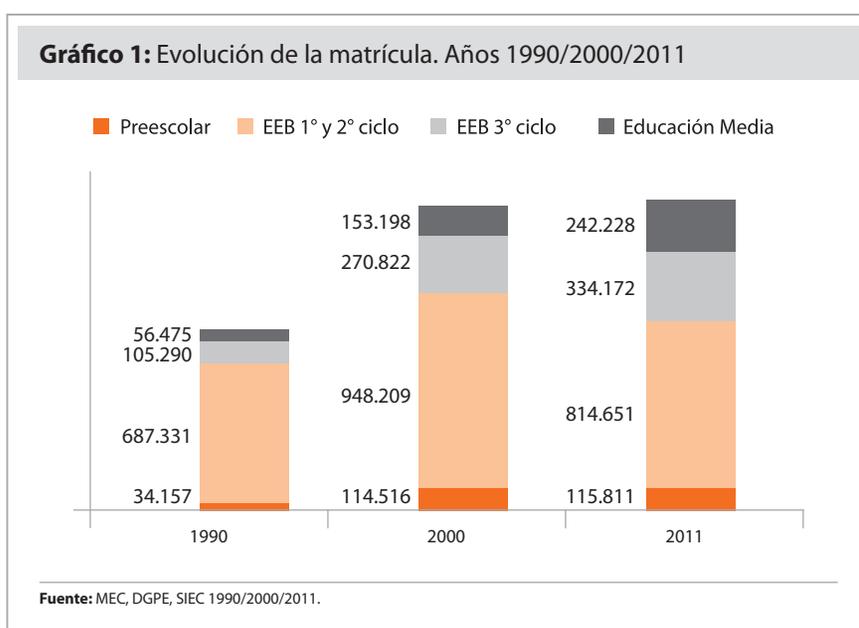
La situación educativa actual según los principales indicadores³

³ Esta sección fue elaborada según los datos oficiales del MEC y ha sido preparada por Mirna Vera, Marta Lafuente y Eva Fleitas.

Acceso a la educación

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

Evolución de la matrícula



El incremento de la matrícula se ve reflejada en la tasa bruta de escolarización que se ha acrecentado en el Preescolar en 53 puntos (27% a 80% a nivel nacional) si bien se debe considerar que ha decrecido entre los años 2000 y 2011. La Educación Escolar Básica (EEB) 3° ciclo aumentó en 40 puntos (39% a 79%) y la Educación Media se incrementó 37 puntos (22% a 59%). Este indicador por zona evidencia el aumento registrado en zonas rurales en el periodo mencionado y la inequidad en el acceso a la educación a favor de los que residen en zonas urbanas. Cabe señalar que la educación técnico profesional ha tenido poco impulso en este proceso.

Cuadro 1: Tasa bruta de escolarización⁴, por nivel/ciclo educativo. Año 1990-2011 (en porcentaje)

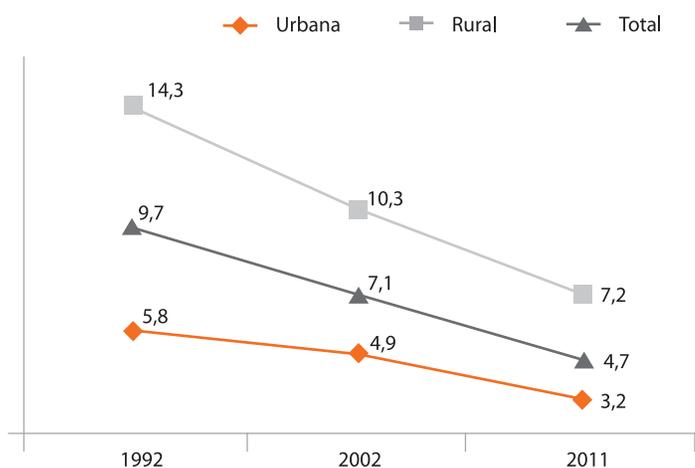
Año	Preescolar			EEB 1° y 2° Ciclo			EEB 3° Ciclo			Educación Media		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
1990	58	7	27	104	100	105	72	12	39	39	6	22
2000	90	75	82	114	120	117	96	45	71	62	18	42
2010	84	78	80	95	98	94	95	58	79	77	31	59

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

Cobertura

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

Gráfico 2: Tasa de analfabetismo⁵ de la población de 15 años y más edad

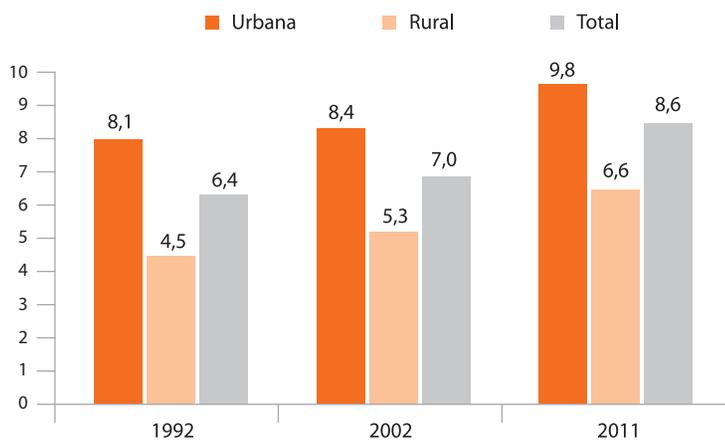


Fuente: MEC, DGPE, SIEC 1990/2000/2011.

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

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

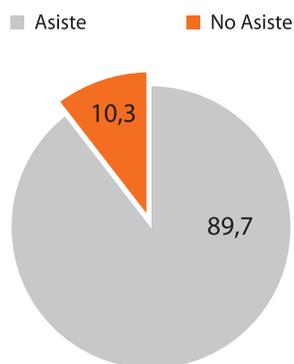
Gráfico 3: Promedio de años de estudio de la población de 15 años y más edad



Fuente: STP/DGEEC, CNPV 1992/2002, EPH 2001.

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

Gráfico 4: Población de 5 a 17 años de edad según asistencia a una institución educativa de enseñanza formal



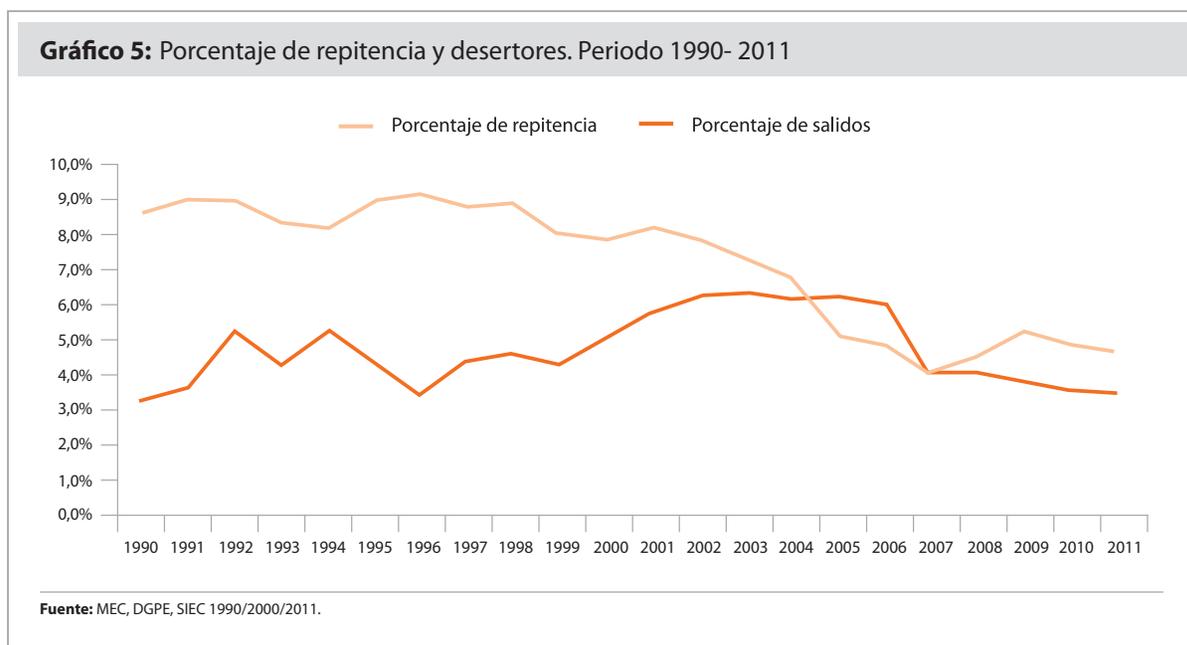
Fuente: STP/DGEEC, EPH 2001. Elaboración propia.

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

Eficiencia y calidad

Eficiencia interna del sistema educativo

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



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

Rendimiento académico en la educación paraguaya

Los logros de aprendizaje, como uno de los indicadores de la calidad educativa, muestran los bajos niveles de desempeño de los estudiantes en las áreas de Matemática y Comunicación, considerados competencias básicas para seguir aprendiendo. Los resultados de las evaluaciones realizadas en el año 2010 a través del Sistema de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) muestran bajos niveles de desempeño⁶ de los estudiantes. Es así que en Matemática más del 50% de los estudiantes se ubican en los niveles más bajos de desempeño (Nivel

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

I y por debajo del Nivel I). Este comportamiento se da en los tres grados evaluados, mientras que en Comunicación, el porcentaje de estudiantes cuyo desempeño se encuentra en los niveles mencionados oscila entre el 30% y 43%, dependiendo del grado.

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

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

NIVELES	3° grado	6° grado	9° grado
Por debajo del I	18,13	10,55	8,63
I	36,03	31,62	29,94
II	23,77	44,10	46,60
III	12,76	10,95	13,04
IV	9,32	2,79	1,79

Fuente: MEC, DGPE, SNEPE. Aplicación 2010.

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

NIVELES	3° grado	6° grado		9° grado
		Castellano	Guaraní	
Por debajo del I	18,63	12,25	9,04	11,33
I	24,86	23,03	25,62	28,76
II	29,77	44,22	42,93	42,79
III	19,13	17,50	18,55	15,14
IV	7,6	3,01	3,86	1,98

Fuente: MEC, DGPE, SNEPE. Aplicación 2010.

a) Estudio comparativo sobre aprendizajes⁷

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

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

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

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

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

Fuente: SERCE, 2008.

Cuadro 4: Porcentaje de estudiantes de sexto grado por niveles de desempeño en Lectura según zona urbana y rural en Paraguay

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

Fuente: SERCE, 2008.

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

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

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

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

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

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

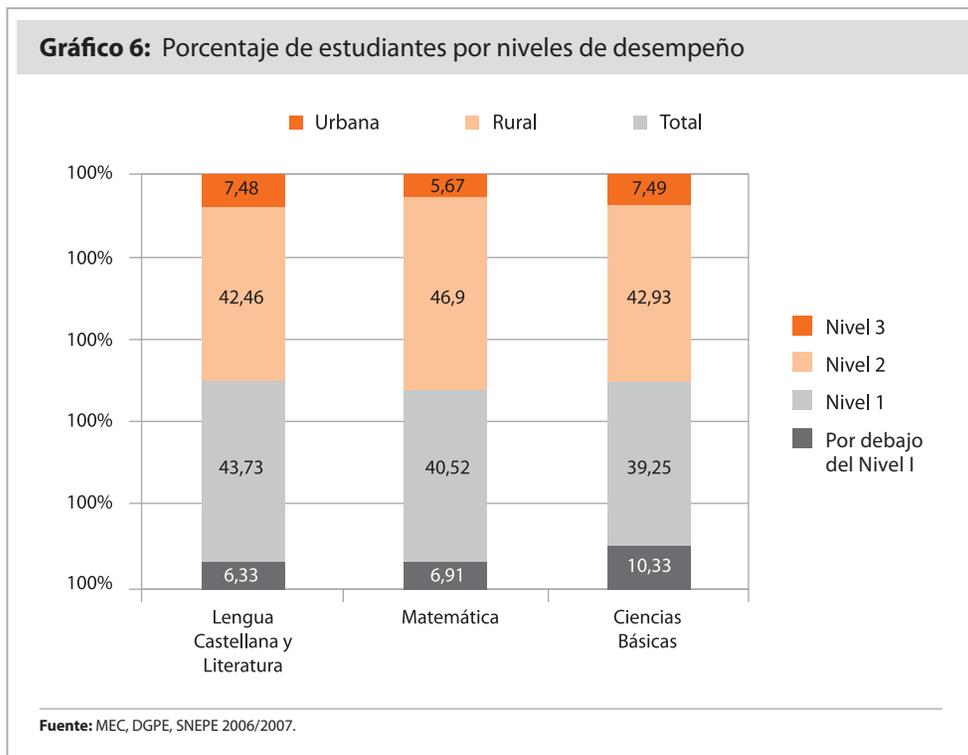
Según esta evaluación, los estudiantes que asisten a escuelas rurales de la región, logran menores rendimientos que aquellos que estudian en escuelas situadas en zonas urbanas.

En Paraguay, cerca del 50% de los niños y niñas que estudian en la zona rural se concentran en el nivel I y/o menor a I, mientras que en la zona urbana se ubican en estos niveles poco más del 25% de los estudiantes. Las brechas de aprendizaje en las zonas también se observan en el nivel IV, donde solo el 2,80% de los escolares de zonas rurales logran posicionarse, mientras lo consiguen el 11,26% de estudiantes de escuelas urbanas.

b) Los aprendizajes en la educación media según SNEPE 2007⁸

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

⁸ Corresponde a la última medición aplicada en la Educación Media.



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

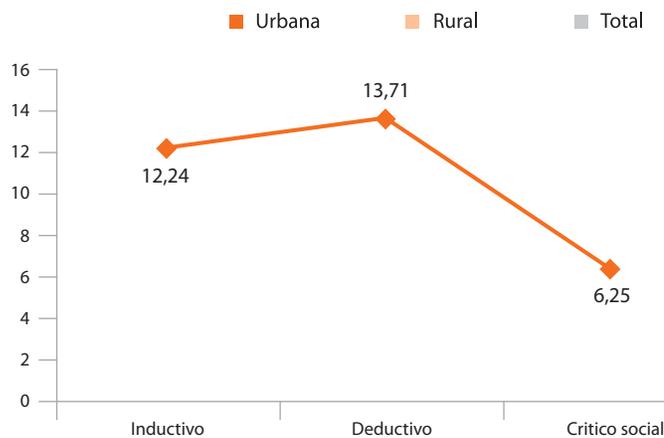
En Matemática el 5,67% de los jóvenes se ubican en el nivel 3 (Inferencia y modelización de estrategias para resolver problemas complejos); alcanzan el nivel 2 el 46,90% de los estudiantes (conexión e integración de datos para resolver problemas de contextos familiares); en el nivel 1 el 40,52% (reproducción y realización de operaciones sencillas).

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

Test del Pensamiento Crítico⁹. En el siguiente gráfico se puede observar el resultado de la evaluación del pensamiento crítico aplicado a una muestra de estudiantes del segundo curso de la Educación Media. El informe reporta que, en proceso inductivo, la media nacional alcanzó 12,2; en proceso deductivo 13,7 y en proceso crítico social 6,2. La escala es de 20 puntos para cada dimensión: a mayor puntaje, mejor resultado. Según los cortes interpretativos de los componentes, los procesos inductivo y deductivo muestran resultados comparables situándose en un nivel medio alto, mientras que el proceso crítico social se ubica en un nivel medio bajo de criticidad.

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

Gráfico 7: Aplicación 2006. Medidas generales por componente.
Puntaje máximo por componente: 20 puntos



Fuente: MEC, DGPE, SNEPE 2006/2007.

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

c) Estudio internacional sobre educación cívica y ciudadana¹⁰

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

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

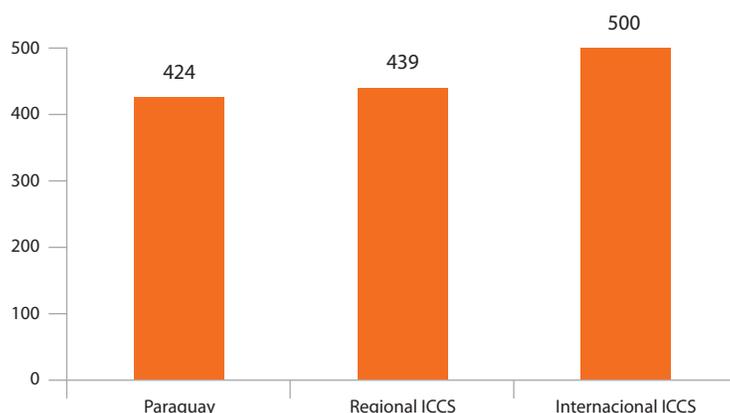
Gráfico 8: Estudio Internacional de Ciudadanía. Puntaje promedio de conocimiento cívico de los estudiantes.

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

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

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

Gráfico 9: Puntaje promedio de conocimiento en Cívica y Ciudadanía



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

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

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

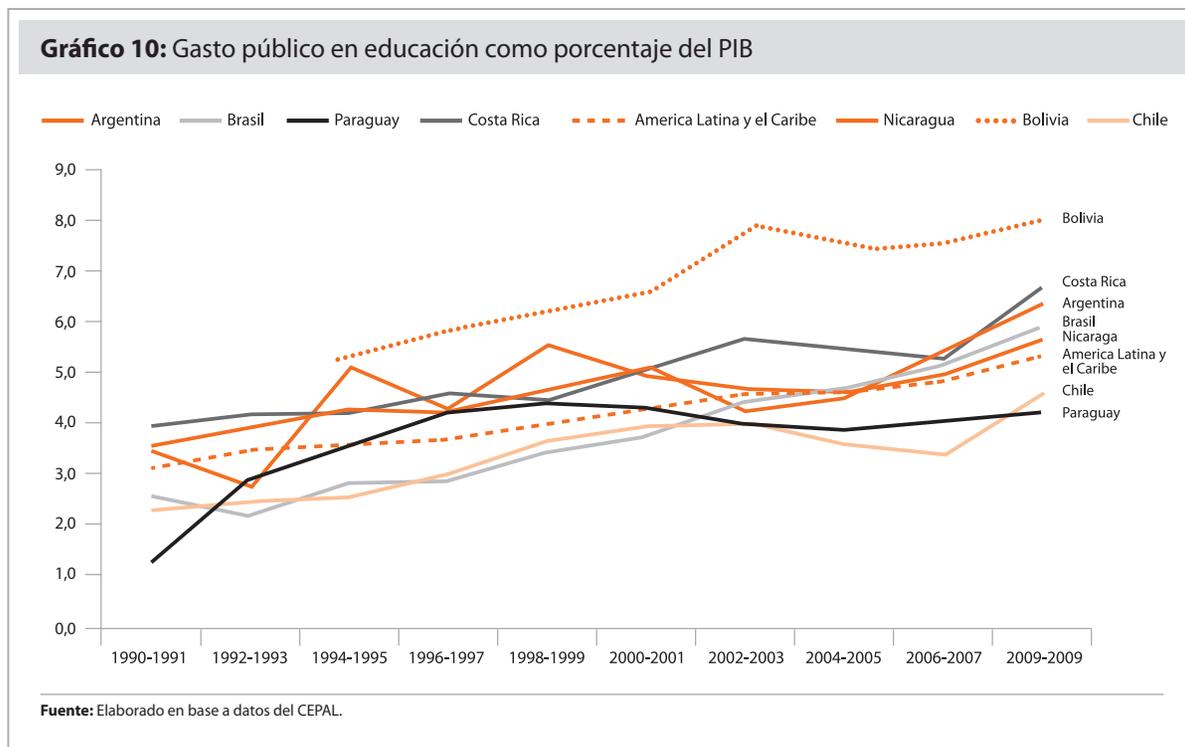
NIVELES	% PARAGUAY			% INTERNACIONAL ICCS		
	TOTALMENTE Y BASTANTE	POCO	NADA	TOTALMENTE Y BASTANTE	POCO	NADA
Gobierno Nacional	66	30	4	62	30	8
Gobierno Municipal	66	30	4	65	29	6
Tribunales de Justicia	49	43	8	67	26	7
Policia	45	41	14	66	24	11
Partidos políticos	32	51	17	41	43	16
Congreso Nacional	59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

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

Financiamiento de la educación¹¹

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

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



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

¹¹ Artículos de interés sobre Financiamiento de la Educación: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/20696/S43SyC-L2246e-P.pdf>

Cuadro 7: Gasto Público por estudiante

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

Fuente: Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO. COMPENDIO MUNDIAL DE LA EDUCACIÓN 2011.

Comparación de las estadísticas de educación en el mundo.

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

PPA: Paridad de Poder Adquisitivo

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

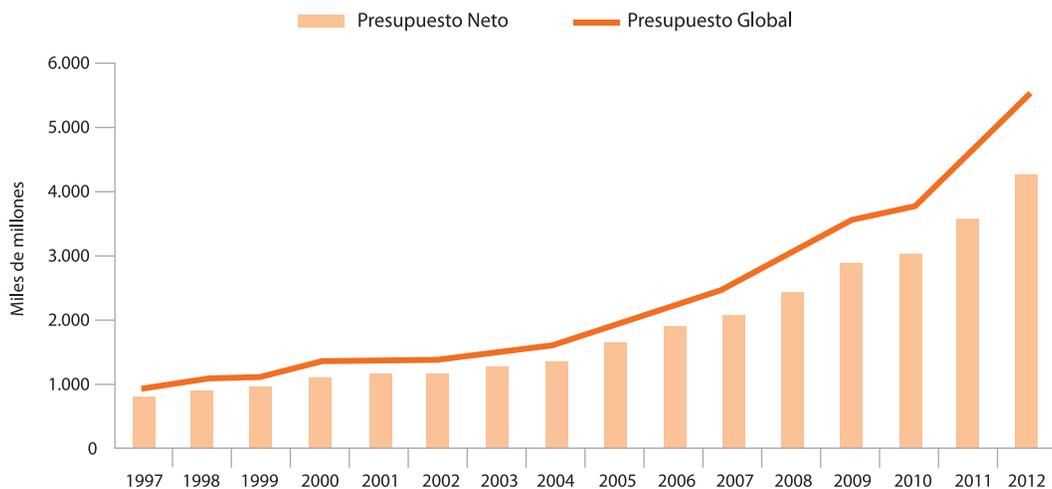
(**) Los datos se refieren al año escolar o fiscal (financiero) de 2008.

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

— No hay datos disponibles

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

Gráfico 11: Evolución del Presupuesto Global y Neto



Fuente: MEC, DGAF, Dirección de Presupuesto.

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

Capítulo 2

Informe de las Mesas Temáticas: Análisis de la situación actual y construcción de propuestas técnicas de mejoramiento

Como resultado de la Fase 1, desarrollada entre diciembre de 2012 y julio de 2013, cada Mesa Temática ha elaborado un informe que contiene el análisis de la situación actual y propuestas técnicas de mejoramiento.

En la Fase 1, no se abordaron los temas educativos en su totalidad, pues en la Fase 2, se profundizarán las distintas dimensiones y se diseñarán las estrategias de implementación, mientras que en la Fase 3, se desarrollarán los programas de acción.



Mesa Temática 1

Sistemas de Información, Investigación y Evaluación

Integrantes de la Mesa

Juntos por
la Educación

- **Marta Lafuente**, Coordinadora de la Mesa.
- **Rodolfo Elías**, Coordinador de la Mesa.

MEC

- **Mirna Vera**, Directora General de Planificación.
- **Dalila Zarza**, Dirección de Estadística Educativa.
- **Velinda Paredes**, Directora CIIE.
- **Rodrigo Britez**, Director CIIE.

OEI

- **Eva Fleitas**, Asesora Técnica, OEI.

Objetivo de la Mesa

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

Justificación

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

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

Introducción

En este trabajo se resumen las políticas, programas y mecanismos de producción, divulgación y uso de la Información en la Educación. El mismo tiene dos propósitos (i) reunir, en un documento de base, la experiencia sobre estas temáticas, acumulada en el sistema educativo durante las últimas décadas, y, (ii) contribuir al

debate acerca del papel de la información, su relevancia y pertinencia para la mejora continua, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Complementariamente, se plantea un tercer propósito, consistente en (iii) animar un proceso de diálogo respecto al papel de la producción científica para las políticas, los procesos y los resultados educativos y compartir experiencias de buenas prácticas internacionales.

En la primera sección se presentan los indicadores de acceso y eficiencia, y una selección de los resultados de las evaluaciones de diversos niveles y variables de la calidad y datos del financiamiento del sistema educativo.

Se consideró importante mostrar parte de lo que se sabe de nuestro sistema educativo, a través de las estadísticas y de los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales, a modo de caracterización del sector y como producto de los mecanismos de información existentes.

En las demás secciones se analizan el estado de situación de los tres componentes y se proponen los temas a debatir para robustecer la política educativa, basada en evidencias y la promoción de la cultura institucional del diálogo.

A modo de cierre se sintetizan los hallazgos, los desafíos y los próximos pasos.

1

Los mecanismos actuales de generación de informaciones, investigaciones y evaluaciones

Sistemas de Información del MEC¹²

En el marco de este trabajo, considerando las múltiples dimensiones del término y la diversidad de definiciones y aproximaciones, enriquecida con los aportes teóricos y técnicos relacionados al tema, se define como Sistema de Información:

Un sistema integral de estadísticas e información educativa, liderado por el MEC, en el que intervienen personas, procesos y tecnología que se encargan de establecer conceptos y clasificaciones comunes; identificar los usos y necesidades de información; preparar instrumentos estandarizados para recolectar datos primarios; definir procesos y desarrollar aplicaciones automatizadas; planificar, ejecutar, monitorear y evaluar las actividades de recolección, revisión, procesamiento y control de calidad de los datos; elaborar, analizar y difundir informes, acorde a los perfiles de usuarios, y proveer información confiable y oportuna para la toma de decisiones informadas, en todos los niveles de gestión, así como para la rendición de cuentas públicas.

Sin datos, eres sólo otra persona con una opinión.

Andreas Schleicher

¹² Texto elaborado por Mirna Vera, Dalila Zarza y Eva Fleitas.

A partir de 1989, con la caída de la dictadura, inició un nuevo escenario político, social, cultural y económico que dio lugar a una serie de transformaciones; entre ellas: (i) la Constitución Nacional de 1992 y la transformación del Sistema Educativo; (ii) se promovieron una serie de iniciativas, como la creación del Consejo Asesor de la Reforma Educativa (1990), la realización entre 1992 y 1993 de dos congresos educativos nacionales y 19 congresos regionales y la promulgación de la Ley General de Educación (1998), entre otras.

Antes de este proceso, el Sistema de Información de Estadísticas del MEC seguía un modelo altamente centralizado, tanto para el proceso de captura, de crítica, de codificación y digitación de datos, como para el procesamiento y elaboración del anuario estadístico (a cargo del Departamento de Planeamiento Educativo del MEC). Los instrumentos de recolección de datos eran planillas sencillas que recogían las principales variables de manera agregada y se procesaba manualmente.

El nuevo escenario político, marcado por la incipiente y gradual consolidación de la democracia –y, con ella, de la reforma educativa– exigió entre otras cosas, la disponibilidad de un sistema de información más pertinente, verás y oportuno, como un factor clave para la toma de decisiones y uso más efectivo, por parte de diversos actores y usuarios en general, en los niveles central, departamental y local.

Ante este contexto, el procesamiento de la estadística educativa fue (re) conceptualizado hacia una nueva manera de producción y uso de la información; orientada a informar sobre los avances y desafíos del Sistema Educativo, tanto a los gestores de la política educativa para la toma de decisiones, como a la sociedad en general.

La primera medida adoptada fue transformar el procesamiento de la información estadística hacia un esquema de centralización normativa y desconcentración ejecutiva, coordinado técnicamente a nivel central del MEC e incorporando la activa participación de las Direcciones Generales de los niveles/modalidades educativos, y la creación de Unidades Departamentales de Estadística (UDE) en cada departamento geográfico del país, dando lugar a la creación del Sistema de Información de Estadística Continua (SIEC).

Este esquema desconcentrado se implementó a partir del año 1996, con ajustes y actualizaciones permanentes. Uno de los principales inconvenientes para su puesta en práctica continúa siendo la ausencia de descentralización en la estructura presupuestaria. Esto implica que se deban realizar en el nivel central las previsiones presupuestarias correspondientes a erogaciones de acciones desconcentradas.

El MEC cuenta actualmente con tres sistemas: 1) Sistema de Información de Estadística Continua (SIEC), el único sistema consolidado actualmente; 2) Sistema de Gestión de Recursos Humanos, Financieros y Certificación Académica de Alumnos del MEC (SIGMEC); 3) Nautilus. Los dos últimos son de reciente implementación y de alcance limitado aún.

Alcance de los sistemas actualmente implementados en el MEC

- **Sistema de Información de Estadística Continua (SIEC):** Constituye la principal y única fuente oficial. Tiene por objetivo disponer de información estadística cuantitativa oportuna, confiable, relevante y comparable, para la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas del sector educativo en los distintos niveles de gestión; y, difundir la información según las características de los diversos usuarios.

Se compone de una base estadística y una base geo-referenciada, conocida como Mapa Educativo Nacional. Esta base contiene datos agregados de las instituciones educativas, de todos los niveles y modalidades de Educación, de gestión oficial, privada y privada subvencionada. Las variables recogidas son: alumnos, personal docente, técnico y administrativo, infraestructura y las características principales de cada una de ellas. Su actualización es anual.

La base geo-referenciada contiene datos del local escolar, como: ubicación en mapa, características de la infraestructura escolar, dependencias que compone el local escolar, el estado de conservación de las dependencias, dimensiones, acceso a servicios básicos (luz, agua, energía eléctrica), entre otros. Esta base utiliza la cartografía provista por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

El SIEC cuenta con un cuerpo legal y normativo que asigna la responsabilidad de la coordinación de la producción y difusión de las estadísticas educativas a la Dirección de Estadística, dependiente de la Dirección General de Planificación Educativa (DGPE). Estas responsabilidades están totalmente normadas y definidas (Reglamento aprobado por Resolución Ministerial N° 779/07).

Un aspecto importante que caracteriza al SIEC es la revisión constante de las necesidades de la política educativa, para responder a las demandas de información exigidas a nivel nacional y a los compromisos internacionales asumidos por el país en el marco de la educación.

Proceso de producción del SIEC

Cabe señalar que, desde el año 2009, a falta de valoración de la importancia de la información estadística para la toma de decisiones, en la Dirección General de Educación Superior se ha suprimido la Unidad de Estadística y la DGPE.

La Dirección de Estadística ha asumido la responsabilidad de gestionar los datos correspondientes a la Educación Superior no Universitaria. La recolección y procesamiento de datos del nivel universitario y post universitario constituye un gran desafío para el Paraguay.

A nivel departamental las Coordinaciones Departamentales de Supervisión (dependientes de la Dirección General de Fortalecimiento del Proceso Educativo) cuentan con una o dos Unidades Departamentales de Estadística (UDE), dependiendo de la cantidad de instituciones y su distribución geográfica.

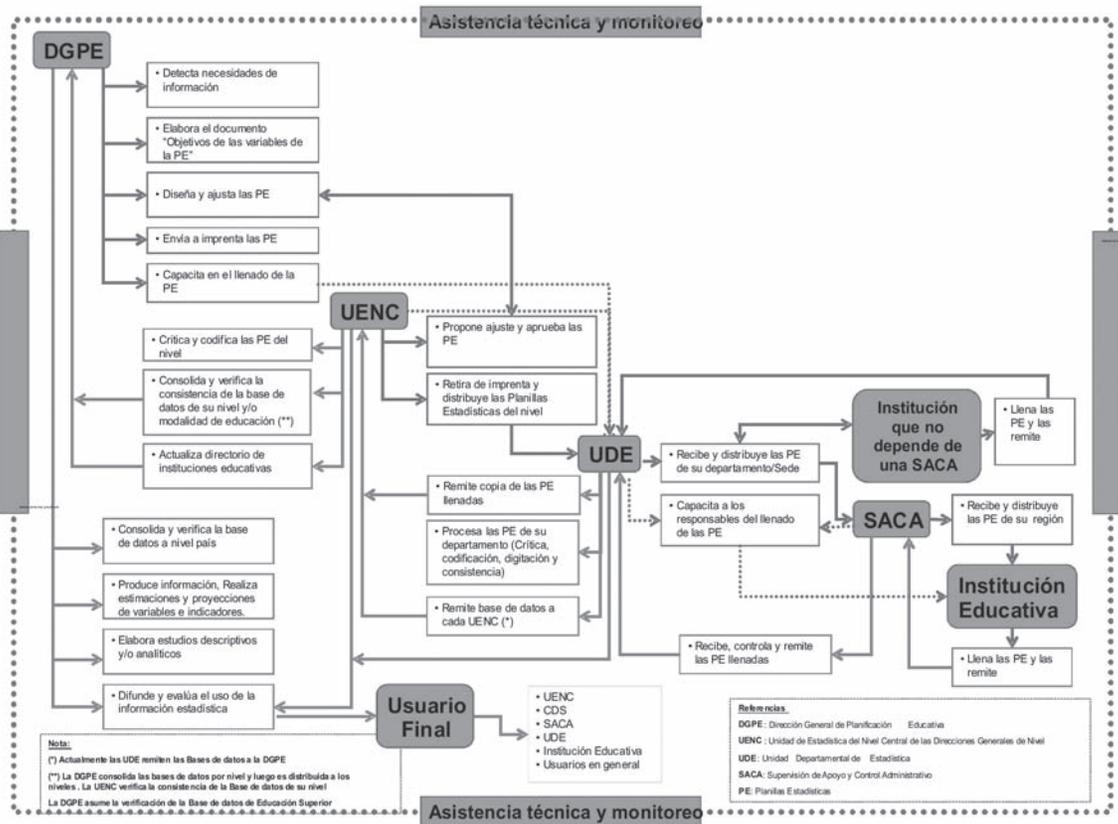
A la fecha se cuenta con 23 UDE en funcionamiento. La UDE tienen una doble dependencia: técnica y metodológica de la DGES, Dirección de Estadística, y Administrativa de la Coordinación Departamental de Supervisión, respectivamente.

La participación en el proceso de producción de cada una de las instancias descritas, así como la de los diversos actores, incluidos los supervisores y directores de instituciones escolares, se encuentra claramente normada y calendarizada. Su cumplimiento es monitoreado dos veces por año, elaborándose actas de cumplimiento de fechas, de acuerdo al cronograma establecido.

La Dirección de Estadística programa el calendario anual de operaciones y lo coloca a consideración y conocimiento de todas las instancias intervinientes. También coordina las acciones de impresión de los instrumentos, distribución, procesamiento y consistencia, y ejecuta la consolidación y cierre de las bases definitivas para su difusión.

Anualmente se llevan a cabo dos operativos censales, uno en el mes de abril para la recolección de la estadística inicial y otro en el mes de noviembre para la recolección de la estadística e informe final. Asimismo, se ejecutan operativos censales anuales y semestrales de ciertos niveles y/o modalidades de educación. En cada uno de estos operativos, el proceso de elaboración de las estadísticas se desenvuelve, en líneas generales, de acuerdo al siguiente esquema:

Procedimiento Operativo del SIEC



- **Sistema Integrado para la Gestión del MEC (SIGMEC):** El SIGMEC fue una de las actividades del Componente "Gestión del Sistema"/Convenio de Préstamo N° 7190 PA, Programa de Reforma de la Educación con énfasis en la Educación Media (MEC/BIRF).

El objetivo principal del desarrollo de este sistema ha sido la integración de la información referente a todos los procesos de recursos humanos y financieros del MEC; así como de la oferta educativa (institución educativa, local escolar, secciones, currículo, programas de estudios), la matriculación y la certificación académica de estudiantes a fin de que la información generada por el mismo, permita mejorar la transparencia y eficiencia de la gestión del MEC, abarcando a las instancias del nivel central como departamental, regional y local.

La instancia responsable de su administración y aplicación es la Dirección de Gestión de Información Integrada, dependiente de la Dirección General de Planificación Educativa. El marco legal, Resolución N° 9521/2010, define el equipo responsable de su implementación, asigna las responsabilidades de las instancias involucradas y define la administración del sistema.

Actualmente se encuentran implantados los procesos de Gestión del Talento Humano (Matriculación y Certificación Documental de Docentes, Nómina del Personal de la institución y Movimiento y Control de Personal y Concurso Público de Oposición).

Los datos del SIGMEC se utilizan para los procesos de Gestión Administrativa y Financiera (pago de salarios y de remuneraciones extraordinarias). Además, se ha desarrollado un Sistema de Consultas y Reportes (que se encuentra en fase final para su implantación) a los efectos de facilitar, a las instancias desconcentradas, la emisión de certificado de trabajo, extracto de sueldo a nivel local y acceso a los datos individuales de cada

funcionario de la institución.

- **Sistema de Gestión Académica y Administrativa (SGAA):** Constituye un portal de información y acceso a información, desarrollado por la Dirección de Informática (dependiente de la Dirección General de Administración y Finanzas del MEC). Su objetivo es proveer al MEC de una herramienta de gestión que involucre a los usuarios internos y externos. Es aplicado a partir del año 2011.

El marco legal que lo rige está dado por Resoluciones, que aprueban su implementación como herramienta de gestión administrativa y académica. No se visualiza quien lidera la administración del sistema y no están identificadas las instancias intervinientes en el proceso de producción y difusión de la información (Resoluciones N°: 5134/2011 y 4623/2012). El NAUTILUS está implementado en el nivel medio.

En la actualidad se encuentran en funcionamiento los siguiente procesos: **(i)** administración de documentos oficiales, **(ii)** directorio institucional, **(iii)** gestión de expedientes XILEMA, **(iv)** Webmail, **(v)** consulta de documentos digitalizados, **(vi)** gestión de becas, **(vii)** administración de depósitos -canasta básica, **(viii)** gestión académica y administrativa, **(ix)** mural interactivo de mensajería, **(x)** MECIP (implementación inicial con funcionalidades limitadas), **(xi)** currículum, **(xii)** administración de usuarios, **(xiii)** MEC Administrativo y **(xiv)** CIAC, para funcionarios, entre otros.

Los procesos implementados son aprobados por Resolución Ministerial, en base a solicitudes de las instancias responsables de dichos procesos.

Matriz de Evaluación de los Sistemas

La matriz que se presenta a continuación trata de describir (en base a las documentaciones a las que se tuvo acceso) las características de cada uno de los sistemas de información, conforme a las dimensiones y elementos básicos definidos por la UNESCO:

NAUTILUS / SGAA	SIGMEC	SIEC
DIMENSIONES/ REQUERIMIENTOS/DISPONIBILIDAD / 1. Requisitos previos a la calidad		
Entorno Legal/Institucional		
<p>Aprobada por Resolución, para implementar el sistema. Cuenta con un manual de usuario para la carga del sistema.</p> <ul style="list-style-type: none"> No se visualiza quien lidera su administración y no están identificadas las instancias intervinientes en el proceso de producción de la información y difusión de la información (Resolución N° 5134/2011 y Resolución 4623/2012). Cobertura parcial, sólo cubre educación media que reúne al 16% de los matriculados del SEN. 	<p>Aprobada por Resolución; cuenta con un equipo responsable de su implementación.</p> <ul style="list-style-type: none"> Tiene definidas las responsabilidades de las instancias involucradas y las que definen la administración del sistema (Resolución N° 9521/2010). No cuenta con un marco legal sobre mecanismos de acceso y difusión de la información. Cuenta con instrumentos estandarizados de recolección, conceptos y clasificaciones. 	<p>Constituye la principal y única fuente oficial.</p> <ul style="list-style-type: none"> Cuenta con un cuerpo legal y normativo Están totalmente normadas y definidas las responsabilidades de cada una de las instancias intervinientes en el proceso. (Reglamento aprobado por Resolución Ministerial N° 779/07).
Recursos		
<ul style="list-style-type: none"> Recursos Humanos: Cuenta con 35 técnicos (15 soporte técnico, 14 programadores. 6 analistas/ programador). Estos pertenecen a la Dirección de Informática, que brinda además soporte técnico (hardware y software) a todas las instancias del MEC. De los 35 técnicos casi el 50 % son contratados. Recursos Tecnológicos: Todas las instancias involucradas del Nivel Central del MEC, cuentan con el equipamiento tecnológico (computadores y conectividad). Las instituciones educativas que implementan el sistema han adquirido una computadora y un modem, con la transferencia de recursos realizada en el marco de la gratuidad de la educación. 	<ul style="list-style-type: none"> Recursos Humanos: Cuenta con 7 técnicos informáticos, responsables de la administración y mantenimiento del sistema informático. Recursos Tecnológicos: Idem NAUTILUS. Las instancias desconcentradas (CDS) han sido dotadas de computadoras, pero la conectividad para el acceso al Sistema no está resuelto. Recursos Financieros: Está desarrollado sobre procesos que ya están implementados y en funcionamiento. Se requiere de recursos para conectividad y mantenimiento de equipos informáticos. 	<ul style="list-style-type: none"> Recursos Humanos: Cuenta con 127 de perfil estadístico. El 90.7% del total de técnicos posee formación superior universitaria o no universitaria. Estos han recibido capacitación permanente en sistemas de información en los últimos 15 años. Recursos Tecnológicos: Todas las instancias involucradas cuentan con el equipamiento tecnológico (computadores), renovados en su totalidad cada cinco años, en promedio (con financiamiento externo). La conectividad es un tema no resuelto a nivel de las UDEs. Recursos Financieros: Las instancias desconcentradas no cuentan con recursos financieros asignados para gastos de funcionamiento.
Conciencia de la calidad		
<ul style="list-style-type: none"> Validaciones a nivel de sistema informático en base a la oferta educativa. No se desarrollaron procesos de implementación en paralelo; el 	<ul style="list-style-type: none"> Validaciones a nivel de sistema informático en base a las normativas vigentes, aprobadas por las instancias responsables de los procesos. 	<ul style="list-style-type: none"> La búsqueda continua de mejora está presente. Cuando se requiere el fortalecimiento de ciertas capacidades o procesos se recurre al asesoramiento externo o se

sistema fue ajustado conforme a los requerimientos detectados en su implementación.

- Falta fortalecer lo relacionado a la recolección de los datos que alimentan el sistema.
- Existe una ausencia de estadísticos metodólogos en el desarrollo del sistema.

- Falta fortalecer lo relacionado a la recolección de los datos que alimentan el sistema.
- Ausencia de estadísticos metodólogos en el desarrollo del sistema.
- Se ha conseguido la aprobación de fondos no reembolsables del Banco Mundial, equivalentes a 100.000 dólares.

participa en el programa de UNESCO, sobre fortalecimiento de capacidades en estadística.

- El énfasis se deposita prioritariamente en el proceso de recolección y procesamiento.

2. Integridad

Profesionalismo

- No se dispone de documentación para analizar esta dimensión.

- Procesos y responsabilidades bien definidas en base a las normativas vigentes.
- Los datos son utilizados sólo para gestión interna del MEC, en lo que refiere a manejo de recursos humanos y financieros.

- Las etapas que integran la cadena de producción estadística se encuadran en principios claros de objetividad.
- Los criterios utilizados para definir la información a recolectar y publicar son imparciales, basados en la experiencia, necesidades de los usuarios y recomendaciones internacionales.

Transparencia

- No se dispone de documentación para analizar esta dimensión.

- Para los procesos actualmente implantados cuenta con metadatos actualizados.
- Se tiene un borrador de Manual del SIGMEC, donde se detalla las funciones y actividades que deberán desarrollar las instancias involucradas en relación a los procesos que administra. Los datos de los procesos implantados, son administrados por las instancias responsables de los mismos y aún no están disponibles para otros usuarios.

- Cuenta con un Manual de Administración, en el cual se especifican las condiciones en las que se produce la recolección y procesamiento de las estadísticas. Todas las instancias intervinientes en el proceso cuentan con una copia y está disponible en la web del MEC.
- La difusión de los datos producidos se canaliza a través de publicaciones periódicas, cuyo contenido define la DGPE. La información se publica a través de anuarios y revistas a mediados del siguiente período al que se refieren los datos, con acceso simultáneo para todos los usuarios.
- En la página web del MEC pueden encontrarse las publicaciones estadísticas en detalle.
- En general, en todas las publicaciones son incluidas las consideraciones metodológicas y notas explicativas, períodos de referencia, limitaciones en la interpretación de los datos o indicadores.

		<ul style="list-style-type: none"> Se ha avanzado en la documentación de todos los procesos del flujo operativo del SIEC.
Estándares éticos		
<ul style="list-style-type: none"> No se dispone de documentación para analizar esta dimensión. 	<ul style="list-style-type: none"> Las pautas para el cumplimiento de las funciones, con responsabilidad y ética profesional, se encuentran especificadas en el Manual de Organización y Funciones de la DGPE, así como en el Código de Ética del MEC. 	<ul style="list-style-type: none"> Las pautas para el cumplimiento... Idem SIGMEC. Además, en los principios que rigen el SIEC (Reglamento). Se realizan esfuerzos para la comunicación y difusión de estas pautas entre el personal involucrado en el SIEC.
3. Adecuación Metodológica		
Conceptos y definiciones		
<ul style="list-style-type: none"> No se dispone de documentación para analizar esta dimensión. 	<ul style="list-style-type: none"> Si bien existen reglamentaciones que sustentan los procesos implementados, éstos en su mayoría son definidos por las instancias responsables. Se debería trabajar en normativas y estándares para definir y conceptualizar definiciones, que en muchas ocasiones representan diferentes conceptos para una misma definición. 	<ul style="list-style-type: none"> Hay un esfuerzo por estructurar el SIEC acorde a las normas y estándares recomendados por la UNESCO. Así como utilizar los conceptos y definiciones desarrollados por el UIS y la OCDE. El Manual de llenado de Planillas Estadísticas da las orientaciones conceptuales y metodológicas a todos los que deben recolectar y completar los datos estadísticos. Cuenta con un reducido glosario. Los anuarios publicados incorporan las definiciones básicas asociadas a las unidades de análisis, variables y clasificaciones utilizadas. Se cuenta con un sistema de codificación estabilizado y homogéneo. Se usan conceptos y clasificaciones acordadas por el SIEC.
Alcance		
<ul style="list-style-type: none"> Cobertura parcial, solo nivel medio con tasa de respuesta del 85%. No posee datos históricos comparables. 	<ul style="list-style-type: none"> Los procesos implantados tienen 100 % de cobertura. El SIGMEC actualmente administra la información de todos los Recursos Humanos pagados a través del MEC, docente, técnico administrativo y de servicio, sean contratados o nombrados. 	<ul style="list-style-type: none"> El SIEC recoge información de los niveles inicial, escolar básico, medio y superior no universitario, así como de otras modalidades de atención educativa (educación especial, indígena y educación de jóvenes y adultos) que son responsabilidad del MEC.

- Cubre todas las áreas importantes de la educación.
- Abarca todas las variables relevantes para los propósitos analíticos. La unidad mínima de desagregación es la institución educativa. Incorpora datos de TIC en educación.
- No dispone de datos de universidades.

Clasificación

- | | | |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • No se dispone de documentación para analizar esta dimensión. | <ul style="list-style-type: none"> • Los esquemas de clasificación utilizados son consistentes y adaptados a los requerimientos y necesidades de las instancias responsables de los procesos. • Se puede ajustar la información disponible, según los requerimientos específicos. | <ul style="list-style-type: none"> • Los esquemas de clasificación utilizados son consistentes y siguen las recomendaciones internacionales con las necesarias adaptaciones a la realidad y necesidades nacionales. • Se puede ajustar la información disponible según los requerimientos específicos. • A nivel nacional se ha establecido un sistema de clasificaciones armonizadas conforme a la revisión de la literatura y las prácticas comúnmente aceptadas. |
|--|---|--|

Base de registro de datos

- | | | |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • No se dispone de documentación para analizar esta dimensión. | <ul style="list-style-type: none"> • Los datos registrados responden a los requerimientos de los procesos y los formularios utilizados en los mismos. Se tienen incorporadas validaciones, tanto para acceso como para control de ingreso de datos; los mismos responden a las normativas aplicadas en los procesos. • Los formularios utilizados dependen del proceso a ejecutar. | <ul style="list-style-type: none"> • Están bien definidos en los cuestionarios para recabar la información. Se ha avanzado sustancialmente en la incorporación de las validaciones internas del aplicativo informático y además se cuenta con rutinas externas de control de registros (syntax en SPSS). • Las bases de datos pasan por diversos controles de consistencia y control de calidad. Cada etapa genera los respectivos listados de errores para su corrección usando como base la PE. • Se definieron procedimientos y formularios que minimicen la probabilidad de cometer errores en la manipulación y uso de versiones múltiples de bases de datos, considerando el marco de ausencia de conectividad con las UDE. |
|--|--|--|

4. Exactitud y confiabilidad

Fuente de datos

- No se dispone de documentación para analizar esta dimensión.
- Los datos procesados responden a las normativas aplicadas a los formularios.
- La actualización de datos se realiza sobre la oferta educativa; no está implantado en los niveles operativos.
- Los reportes o informes son considerados un documento oficial, con carácter de declaración jurada.
- No se dispone de documentación para analizar esta dimensión.

Técnicas estadísticas

- No se dispone de documentación para analizar esta dimensión.
- Los procesos implementados abarcan la totalidad de los recursos humanos pagados por el MEC.
- Los operativos encarados hasta el presente son de carácter censal. No se han incorporado técnicas de muestreo en los diferentes procesos que lleva adelante.
- No se utilizan técnicas estadísticas para hacer imputaciones o estimaciones de datos faltantes debido a la no respuesta o respuesta incompleta de los formularios.-Tiene una tasa de respuesta censal, a los operativos, superior al 97% para la EI, EEB y EM.
- Las publicaciones incorporan la cobertura censal para cada nivel/ modalidad educativa.

Evaluación y validación de datos primarios

- No se dispone de documentación para analizar esta dimensión.
- Están incorporados controles a efectuar por cada etapa del proceso de digitación, focalizados principalmente en la consistencia interna de la información.
- Existen datos que son actualizados recién en la medida que el mismo se procese en el sistema.
- Reconoce la importancia de controlar la calidad y consistencia de la información compilada. Define los controles a efectuar por cada uno de los actores que intervienen en el proceso de producción, focalizados principalmente en la consistencia interna de la información y, en el caso de la mayoría de las variables, en su integridad con el período anterior.
- Actualmente se ha desarrollado un nuevo aplicativo informático con todos los controles correspondientes.

- Se realizan comparaciones con fuentes secundarias de información como EPH, base de datos anteriores, para verificar tendencias.

Evaluación y validación de datos intermedios y salidas/tabulados

- | | | |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • No se dispone de documentación para analizar esta dimensión. | <p>-Los controles de consistencia son por dato ingresado al sistema.</p> | <p>Los controles de consistencia son por registro; se realizan controles de datos intermedios y validaciones regulares de las tablas agregadas de salida.</p> |
|--|--|---|

Estudios de revisión

- | | | |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • No se dispone de documentación para analizar esta dimensión. | <ul style="list-style-type: none"> • Desde su implantación no se ha realizado un estudio de revisión exhaustivo para implementar ajustes en los instrumentos de captura. | <ul style="list-style-type: none"> • La DIE emprende con regularidad, y suficiente antelación, la revisión de los instrumentos de captura y sistema de procesamiento, imprescindibles en un sistema educativo en proceso de reforma académica y modernización de gestión. • Además se realiza un análisis de revisión respecto a los indicadores construidos y su respuesta a las necesidades de política y gestión del MEC. |
|--|---|--|

5. Funcionalidad, capacidad de servicio

Pertinencia

- | | | |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • No se dispone de documentación para analizar esta dimensión. | <ul style="list-style-type: none"> • El volumen y detalle de información que se acopia, para los procesos implantados, cubre en general las necesidades de las instancias responsables de los procesos en el MEC. | <ul style="list-style-type: none"> • No se dispone de documentación para analizar esta dimensión. |
|--|--|--|

Oportunidad y periodicidad

- | | | |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • No se dispone de documentación para analizar esta dimensión. | <ul style="list-style-type: none"> • La información está disponible una vez actualizado el dato. • La periodicidad de actualización de datos depende de la normativa del proceso (por ejemplo, el movimiento de personal se procesa todo el mes hasta el día de cierre). | <ul style="list-style-type: none"> • Las estadísticas educativas están disponibles 8 meses después de finalizar cada año lectivo. Esta situación se asocia directamente con la dependencia de la recolección de datos relacionados a cada período escolar. • Se cuenta con base de datos comparables desde el año 2002. |
|--|--|---|

Consistencia		
<ul style="list-style-type: none"> No se dispone de documentación para analizar esta dimensión. 	<ul style="list-style-type: none"> Se tienen implementados controles de consistencia, a nivel de datos y procesos, a fin de garantizar que el desarrollo de una validación no signifique rompimiento de otra regla y, consecuentemente, la inconsistencia de la información. 	<ul style="list-style-type: none"> Los mecanismos de consistencia interna de la información se encuentran desarrollados, estabilizados y documentados. Se ha avanzado en la aplicación de controles básicos de consistencia en datos intermedios a nivel institucional, departamental y nacional, incorporados al aplicativo informático. Se definieron controles de consistencia diferenciales, según la instancia del proceso responsable. Se realizan comparaciones entre series de datos. El SIEC invierte excesivo tiempo en los procesos de consistencia de datos, con una contribución marginal casi nula al proceso.
Política de práctica y revisión		
<ul style="list-style-type: none"> No se dispone de documentación para analizar esta dimensión. 	<ul style="list-style-type: none"> No se dispone de documentación para analizar esta dimensión. 	<ul style="list-style-type: none"> Los estudios y análisis de revisión se centran en los ajustes de los instrumentos de recolección y en los sistemas informáticos de procesamiento. Se han realizado intentos de definir una política de producción más analítica y de difusión de los resultados (que se dificulta por la inexistencia de una política de difusión de información desde el MEC). Se destacan los esfuerzos por la divulgación periódica de los resultados censales, mediante distintos medios e instrumentos.
6. Accesibilidad		
Accesibilidad de datos		
<ul style="list-style-type: none"> No se dispone de documentación para analizar esta dimensión. 	<ul style="list-style-type: none"> La información está disponible para los responsables de los procesos implantados. 	<ul style="list-style-type: none"> Desde el año 2000 existe una regularidad en la disponibilidad de la información, a través de publicaciones diversas. La información contenida en estas publicaciones está presentada de una manera clara y comprensible, características que permiten

		un fácil acceso de parte de los usuarios que las consultan.
Accesibilidad de los metadatos		
<ul style="list-style-type: none"> No se dispone de documentación para analizar esta dimensión. 	<ul style="list-style-type: none"> Los metadatos están disponibles para los responsables de los procesos implantados. 	<ul style="list-style-type: none"> Existe un Manual de Planillas Estadísticas que contiene indicaciones para el llenado de los formularios y un glosario de los principales términos que se utilizan en los mismos. También, un Manual de elaboración de Indicadores. Las publicaciones incorporan conceptos, clasificaciones, procesamiento, fuentes y metodologías estadísticas empleadas.
Asistencia a usuarios		
<ul style="list-style-type: none"> No se dispone de documentación para analizar esta dimensión. 	<ul style="list-style-type: none"> La asistencia a usuarios internos se realiza de manera presencial y/o a distancia a través de correos electrónicos. 	<ul style="list-style-type: none"> Se cuenta con una Unidad de Información que se encarga de la atención a usuarios (internos y externos). Falta fortalecer este equipo, con la incorporación de más recursos humanos.

Difusión y uso de la información

Anualmente, como resultado del SIEC, se elaboran distintos tipos de materiales de difusión (Anuario, Revistas, etc.). Si bien las informaciones están disponibles, y se han mejorado considerablemente el contenido de las publicaciones en contenido, el acceso a las mismas es aún limitado por la falta de una política comunicacional del MEC, que permita dar a conocer a toda la población la situación educativa nacional.

Desde la implementación de la Reforma Educativa, el SIEC ha sido utilizado como fuente de referencia para el análisis del contexto educativo, la aplicación de estudios de escenarios con fines de definición de metas y cálculos de costos de planes, programas y proyectos a corto, mediano y largo plazo; así como para el monitoreo y evaluación de los mismos. Es la fuente principal utilizada en el marco de preparación de programas y proyectos financiados a través de préstamos y donaciones con organismos internacionales (como el Banco Mundial, BID, AECID y Unión Europea).

Por otro lado, los resultados se utilizan: i) en espacios de diálogos informados de equipos directivos y técnicos del MEC; espacios de discusión y análisis de grupos estratégicos (Consejo de Directores del MEC, CONEC, Grupo de Dialogo Estratégico), y para ii) la alimentación a otros sistemas de información regional y mundial, como: Sistema de Información y Comunicación del Sector Educativo/SIC, del MERCOSUR, Sistema de Seguimiento de los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio/ODM, Educación para Todos, Proyecto

Regional de Indicadores Educativos/PRIE, Instituto de Estadística de la UNESCO/UIS, Metas Educativas 2021, entre otros.

Principales problemas

Estructurales

- Dificultades para la integración de los sistemas, especialmente para la utilización con fines estadísticos, debido a que no fue considerada la compatibilización de codificación de los datos globales del MEC al momento de conceptualizar y desarrollar los nuevos sistemas.
- Duplicación de esfuerzos y estructuras de datos, especialmente entre los sistemas SIGMEC y NAUTILUS, debido al solapamiento de funcionalidades.
- Los datos capturados por los sistemas transaccionales (SIGMEC y NAUTILUS), cuentan con los procesos de validación sólo a nivel de sistema informático; falta garantizar la confiabilidad de los datos a nivel de proceso de captura de datos desde su definición, verificación, aceptación y acceso controlado.
- En el SIEC se hace el intento, se tiene el respaldo documental, se hace consistencia y el aplicativo tiene acceso controlado.
- Existe una confusión que deriva de asimilar Sistemas de Información a Sistemas Informáticos.
- El énfasis dado a la consistencia técnica informática, especialmente de los sistemas transaccionales, aparece como un requisito más importante que la consistencia metodológica del proceso estadístico, derivando en serios problemas sobre la calidad de la información producida.
- Déficit y/o ausencia de recolección de estadísticas básicas en: Educación Superior Universitaria, Educación Superior no Universitaria, Primera Infancia, Educación Técnica Profesional y Financiamiento de la Educación.

De Recursos

- La capacidad interna del MEC es escasa, para garantizar el mantenimiento y soporte de los sistemas, considerando que existe un gran número de funcionarios contratados, cuya permanencia no se puede garantizar para el siguiente año.
- La alta movilidad de los técnicos, quienes tienen cargo de docentes, se comisionan con frecuencia o salen del sistema, hecho que implica volver a repetir el proceso de capacitación.
- Existen problemas de conectividad permanente o directamente no se tiene en algunos sectores, impidiendo o incidiendo directamente en la alimentación del sistema.
- Existe un escaso o nulo presupuesto anual para el mantenimiento y/o reposición de equipos informáticos (a nivel central y departamental) y para la difusión de los resultados.

Propuesta técnica

- Definir una política de gestión integral tanto para el desarrollo y mantenimiento de los Sistemas, como para el uso y difusión de las informaciones generadas, tendientes a mejorar la cultura de la toma de decisiones informadas científicamente, en todos los niveles de gestión (central, departamental y local).
- Determinar una única instancia responsable y coordinadora para consolidar los sistemas de información existentes con el fin de evitar la dispersión de recursos, la duplicación de esfuerzos entre los mismos y tendiente a la producción e integración de la información administrativa/financiera y estadística, para la gestión del Sistema Educativo Nacional.
- Definir estrategias de gestión institucional con procedimientos claros y responsabilidades bien delimitadas para: consolidar lo existente, lograr su compatibilidad y complementariedad; y evitar duplicación de esfuerzos y gastos.
- Desarrollar estrategias tendientes a mejorar las capacidades para el análisis y el uso de la información a nivel central, departamental y local para la toma de decisiones (asistencias técnicas, cursos de capacita-

- ción y de formación de alto nivel, a nivel nacional y/o internacional).
- Delinear y desarrollar estrategias tendientes a mejorar la difusión de los resultados educativos de los diferentes niveles/modalidades a nivel central, departamental y local para la toma de decisiones.
- Delinear una política y una estrategia operativa para la obtención de datos de Educación Superior Universitaria y ampliar la cobertura de Educación Superior no Universitaria, Primera Infancia, Educación Técnica Profesional y Financiamiento de la Educación.
- Destinar mayor presupuesto anual para el mantenimiento y consolidación de los sistemas, en función a la política definida para el mismo.

2 La Investigación en Educación¹³

Las capacidades de producción y uso de conocimientos se han vuelto elementos claves para pensar el mejoramiento de las capacidades de gestión, eficiencia y pertinencia de las tareas de los Estados contemporáneos, insertos en un contexto globalizado. En otras palabras, “la capacidad para producir, intercambiar y utilizar conocimientos – para la innovación tecnológica, el cambio de las organizaciones, la formulación de las políticas públicas, la creación cultural o el debate democrático – está en la base de los procesos de desarrollo de las sociedades contemporáneas.” (Gorostiaga, Palamidessi, Suasnábar, 2012, p.13)¹⁴.

En cuanto a la relación entre producción de conocimiento y políticas educativas, en primer término se debe reconocer la débil tradición de investigación en el ámbito universitario, más aún en el campo de las ciencias sociales y, como parte del mismo problema, la falta de una estructura institucional que sostenga el trabajo de investigación en educación.

En ese sentido, Paraguay, si bien ha pasado por etapas similares a otros países latinoamericanos, ha tenido un menor desarrollo en cuanto a la creación de condiciones para la producción de investigaciones en educación, en diferentes espacios institucionales (Ver Cuadro 8).

Con la transición democrática (1989), la creación del Consejo Asesor de la Reforma Educativa (1992) y la implementación de la Reforma, la investigación educativa cobra mayor importancia. Se generaron diversos espacios de producción de conocimientos en educación, tanto en el Ministerio de Educación y Cultura, como en otras instancias.

El MEC promovió estudios que sirvieron de insumo para el diseño y la evaluación de programas educativos, como los de mejoramiento de la educación básica, la educación media, la educación inicial y preescolar y en áreas como la educación bilingüe. Estas investigaciones fueron realizadas por diferentes actores individuales e institucionales (nacionales e internacionales) y, en general, tuvieron poca difusión fuera de los ámbitos donde se discutían estos proyectos.

“Dado que somos un país pobre, no podemos darnos el lujo de no realizar investigación”.

Jawahar Lal Nehru

¹³ Sección elaborada por Rodolfo Elías en colaboración con Rodrigo Brites.

¹⁴ Sorge Gorostiaga, Mariano Palamidessi y Claudio Suasnábar (comps.) (2012) Investigación educativa y política en América Latina. Buenos Aires, Noveduc.

Entre las instancias encargadas de realizar o promover investigaciones cabe citar al Consejo Asesor de la Reforma Educativa/CARE (luego Consejo Nacional de Educación y Cultura/ CONEC), a la Unidad de Investigación y Experimentación Pedagógica del Instituto Superior de Educación/ UIEP, al Centro de Investigación e Innovación Educativa/CIIE, a las universidades, institutos superiores y organizaciones no gubernamentales, algunas con larga trayectoria de investigación social y educativa en el país.

Los fines y objetivos de la Reforma Educativa fueron planteados inicialmente por el CARE y analizados en congresos regionales y nacionales (1992, 1993). Un insumo utilizado para la preparación de los documentos marco de la Reforma fue el Análisis del Sistema Educativo Paraguayo, realizado por el Instituto para el Desarrollo Internacional de Harvard (USA) y el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, con la participación de investigadores nacionales e internacionales.

Posteriormente, en el año 1998, el CARE pasó a constituir el Consejo Nacional de Educación y Cultura/CONEC. Esta instancia continuó promoviendo estudios durante la última parte del decenio de los noventa y los primeros años del 2000.

Desde los inicios de la Reforma, se han creado dos instancias dentro del MEC que apuntan específicamente a la promoción de la investigación educativa: la Unidad de Investigación y Experimentación Pedagógica (UIEP) y el Centro de Investigación e Innovación Educativa (CIIE).

Por su parte, al interior del Instituto Superior del Educación (ISE) se crea en el año 1994 la UIEP (Unidad de Investigación y Experimentación Pedagógica), con el propósito de realizar estudios que contribuyan a las políticas educativas de la Reforma. Estaba integrada por un equipo de docentes de la institución que recibió asistencia técnica de la Universidad de Harvard (USA), en el marco del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria (MECES), dotando a la UIEP de equipamientos y presupuesto para investigaciones hasta el año 2000.

Recientemente el ISE, publicó (con fondos ganados en un concurso del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/CONACYT) un estudio sobre el programa Una Computadora por Niño (2011). El mismo fue llevado a cabo con la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción, como institución asociada.

El ISE también organizó otras actividades de formación y difusión como: (i) la Primera Feria de la Investigación y Divulgación Científico-Educativa (abril 2013) y (ii) la publicación de la Revista Científico – Pedagógica “Kuaapy Ayvu”, cuyo tercer número fue publicado en diciembre del 2012. Esta revista, escrita principalmente por autores paraguayos, contiene artículos, experiencias pedagógicas, investigaciones, entrevistas y reseñas con un énfasis en temas de formación docente. Un elemento a resaltar en esta revista es la inclusión de artículos escritos en guaraní.

En el año 2009 se constituyó el Centro de Investigación e Innovación Educativa (CIIE), del MEC, con el cual se busca constituir una instancia de promoción y gestión de investigaciones en educación. El CIIE introdujo la posibilidad de un ámbito institucional que emule estructuras de promoción de la investigación educativa, similar a las existentes en otros países. Por ejemplo, en España se encuentra el Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa (CNIIE)¹⁵. El mismo ha favorecido la institucionalización de la investigación educativa y su aplicación en políticas públicas, a través del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de este país.

¹⁵ Para más información visitar la página del CNIIE: <http://www.mecd.gob.es/cniie/>

En el periodo 2009 – 2010 el CIIE propició la realización de investigaciones, publicación de informes y resultados de estudios, al tiempo que la propició la realización de encuentros y conferencias. Dichos informes y actividades se vieron confrontados con una serie de problemas, tanto de financiamiento como de organización.

Otras iniciativas, en esta misma la línea son: (i) la creación de un Centro de Documentación que recoge las investigaciones de mayor envergadura en la educación paraguaya, (ii) la publicación conjunta con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) de una revista científica en educación (Revista Paraguaya de Educación) y (iii) la conformación de una Red de Investigadores sobre la Educación del Paraguay (RIEP).

En cuanto a las universidades su masificación, marcada y sostenida en las últimas dos décadas, se ha vuelto una característica resaltante en la evolución del sistema universitario paraguayo. Aún así, la función menos desarrollada por estas instituciones continua siendo la investigación, pues prácticamente ninguna tuvo o tiene una política que fomente la investigación como una de sus funciones prioritarias.

La falta de producción de conocimientos, en general, estuvo relacionada parcialmente con el sistema de contrato de docentes, que en su mayoría se limitaba al pago por horas de clase y a la escasa infraestructura en lo relacionado a bibliotecas y centros de documentación.

En la actualidad existen programas de post grado (maestrías y doctorados) en educación, que han estimulado la producción de algunas investigaciones, la organización de congresos, seminarios y encuentros de investigadores y la publicación de revistas científicas. De todos modos, éstas continúan siendo prácticas recientes e incipientes en el contexto académico universitario.

La Universidad Católica de Asunción, a través de su Centro de Estudios Antropológicos (CEADUC), ha realizado investigaciones y abordado temas de educación publicación, así como publicó artículos en la Revista Paraguaya de Antropología y Estudios Paraguayos. Por su parte, la Universidad Autónoma de Asunción, desde el 2005, publica La Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales, con un énfasis en temas de educación; y, la Universidad Iberoamericana pública la Revista Científica, cuyo primer número apareció en el año 2012.

También, la Organización de Estados Iberoamericanos ha instalado en Paraguay el Instituto de Desarrollo e Innovación Educativa (IDIE), especializado en educación de personas jóvenes y adultas. El IDIE ha generado una serie de investigaciones en el tema y publicado documentos con los resultados para estos estudios. El IDIE se encuentra trabajando con la Dirección de Planificación del MEC, en el proyecto de medición de los niveles de alfabetismo de personas jóvenes y adultas (el Estudio LAMP).

Otros trabajos de investigación educativa han sido desarrollados por el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), que ha sostenido una línea de investigación en educación desde los años sesenta, con una importante producción en el área y cuyos principales trabajos fueron publicados en la Revista Paraguaya de Sociología; el Instituto Desarrollo (ID) y el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), también cuentan con un área de investigación o con líneas de investigación en educación.

Una instancia que merece una mención especial es el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), del cual forma parte la UNA junto a otros organismos universitarios. El CONACYT es el organismo encargado de dirigir y coordinar el funcionamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Calidad, asesorar al gobierno en estas materias, además de apoyar el desarrollo científico y tecnológico del país, mediante políticas y programas específicos.

En su etapa inicial el CONACYT recibió escaso aporte del Estado para sus programas de investigación (Galeano, 2004). Desde 2011, el Presupuesto General de Gastos de la Nación le ha otorgado recursos genuinos para inversión en ciencia y tecnología, los cuales fueron destinados a diversas líneas de apoyo al sector, como: **(i)** el Sistema Nacional de Investigadores, **(ii)** Fortalecimiento de Infraestructura de Laboratorios, **(iii)** Iniciación Científica, **(iv)** Premio de Ciencia, entre otros. En los últimos años, el CONACYT ha financiado, por medio de concursos, estudios vinculados a la educación a través del Programa de Apoyo al Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación (PROCIT) y del Programa Nacional de Incentivo.

Propuesta técnica

Algunas recomendaciones que se pueden plantear para mejorar la producción y la utilización de la investigación educativa son las siguientes:

- Definir líneas de investigación en y para educación, basándose en un análisis de las políticas educativas y de las áreas prioritarias de intervención. En la definición de estas líneas el CIIE puede tener un rol importante en propiciar una discusión entre los responsables de formular y ejecutar las políticas educativas (MEC, CONEC), los centros académicos, los gremios, organizaciones de estudiantes, de madres y padres y otros actores educativos.
- Disponer de fondos para impulsar las investigaciones, a través de concursos públicos, donde participen instituciones e investigadores independientes. Para este temaabría que partir de lo dispuesto por la Ley que establece el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación y de la experiencia que se ha tenido recientemente con el CONACYT.
- Impulsar el Banco de Documentación en Investigación Educativa (BANEDUC), propuesto por el CIIE para, en una primera fase, reunir en formato digital las principales investigaciones realizadas en educación, en especial a partir de los años 90 (aunque no se debe excluir la posibilidad de recuperar investigaciones educativas realizadas en años anteriores, que se encuentran en algunas bibliotecas como las del CPES y las del ISE) y publicadas en revistas científicas como la Revista Paraguaya de Sociología y Estudios Paraguayos.
- Apoyar y estimular el funcionamiento de la red de investigadores en educación; que la red constituya un espacio de interés para los investigadores, posibilitándoles el acceso a informaciones sobre fuentes de financiación para realizar publicaciones, especializaciones y actualizaciones.
- Realizar acuerdos con institutos de educación superior y universidades, que están desarrollando programas de post grado y realizando un esfuerzo por institucionalizar la investigación, que permitan crear equipos de investigación en educación para la formación en áreas de investigación educativa.
- Promover la difusión y discusión de los resultados de investigación, por diferentes medios como la Revista Paraguaya de Educación, la Revista Científico – Pedagógica del ISE y otras revistas científicas nacionales e internacionales.
- Generar acuerdos e intercambios con centros de investigación educativa en otros países, en especial de la región, con los cuales ya se han tenido experiencias de trabajo como el IIPE, la Universidad de San Andrés (Argentina), la Universidad Alberto Hurtado (Chile), entre otras con trayectoria en la producción académica y de investigación educativa.

3

La evaluación en el sistema educativo¹⁶

La evaluación es un componente fundamental del proceso educativo, que cada vez adquiere mayor relevancia. Adquiere diversas funciones, según los propósitos perseguidos; la agregación o desagregación de las informaciones depende de los fines y objetivos que se persiguen. Existen diversos modelos teóricos y metodológicos, instrumentos y técnicas.

El mayor desarrollo y expansión de esta disciplina en los sistemas educativos se produce en los últimos 20 años. La expansión de los sistemas educativos, la mayor heterogeneidad de la matrícula y la preocupación por la calidad han hecho que se incrementen las prácticas evaluativas.

Estas interrogantes conviven en el campo educativo y aluden a sus fines, propósitos, usos y abusos.

Se evalúa para conocer, valorar, mejorar; pero también puede realizarse para dominar y justificar decisiones previamente asumidas. También es corriente que las decisiones, en el campo educativo, se tomen por presiones y preferencias de grupos de interés sin considerar la densidad informativa existente o –inclusive– en contra de las evidencias disponibles.

Tiana (2006)¹⁸ advierte que la multifuncionalidad de la evaluación constituye uno de sus rasgos característicos. Entre los principales propósitos se hallan la rendición de cuentas, el control, la auditoría académica, la construcción del conocimiento¹⁹ y la mejora de la educación.

En la literatura educativa, se destacan cuatro funciones fundamentales de la evaluación: **(i)** Conocer y diagnosticar el sistema educativo, **(ii)** Conducir los procesos de cambio **(iii)** Valorar los resultados y logros educativos, y, **(iv)** Mejorar la organización y funcionamiento de los centros educativos.

Los propósitos, objetos y enfoques de la evaluación cambian según los contextos, las políticas educativas y la propia transformación que experimenta la evaluación en su desarrollo como disciplina científica.

Estado del arte: Este documento tiene por objeto dar un repaso breve acerca los mecanismos de evaluación aplicados en el país, partiendo de su marco legal, el desarrollo institucional y las prácticas. Se cierra con un conjunto de puntos para el debate sobre la política de evaluación en el sector educativo.

Marco legal

- **La evaluación del Sistema Educativo.** La Ley General de Educación²⁰ en su Capítulo V “De la Calidad de la Educación y su Evaluación” establece: [...] el Ministerio de Educación y Cultura, las gobernaciones, los municipios y las comunidades educativas garantizarán la calidad de la educación. Para ello realizará

“El Paraguay es un país de inauguraciones y no de evaluaciones”

*Vicente Sarubbi (1996),
Ex Ministro de Educación¹⁷*

¹⁶ Texto elaborado por Marta Lafuente a partir de fuentes del MEC y la colaboración de Mirna Vera.

¹⁷ Así arrancaba su ponencia el Ministro Sarubbi, en el año 1996, un seminario internacional sobre la evaluación de la calidad de la educación dirigida a los supervisores.

¹⁸ Tiana, A. La evaluación de la calidad de la educación. En Calidad y Evaluación. Trasláncica de Educación. Volumen I. Editorial Santillana.

¹⁹ Principalmente como ámbito de desarrollo científico.

²⁰ En el capítulo V de la Ley 1264, se da tratamiento mediante los artículos 20, 21 y 22. Página 23.

evaluación sistemática y permanente del sistema y los procesos educativos. Las instituciones educativas públicas y privadas otorgarán a las autoridades educativas facilidades y colaboración para la evaluación. Las autoridades educativas darán a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general, los resultados de las evaluaciones que realicen, así como las informaciones globales que permitan medir el desarrollo y los avances de la educación.

- **La evaluación del aprendizaje y la promoción en la EEB, EM e Institutos de Formación Docente.** El MEC orienta el proceso de evaluación a través de fascículos para cada ciclo educativo, que son distribuidos en las instituciones. La promoción se regula mediante disposiciones administrativas, resoluciones del ministro y resoluciones de cada nivel educativo o modalidad. Las mismas se actualizan con cierta periodicidad. Son responsables de la evaluación del aprendizaje los docentes y directores.
- **La evaluación de la Educación Superior Universitaria.** Este nivel educación se rige por las leyes 136/93 y 2529/04. La evaluación del aprendizaje y la promoción se rige por los Estatutos y Reglamentos de las Universidades. Los títulos son registrados por el Ministerio de Educación y Cultura. En cuanto evaluación de la calidad, no se plantea explícitamente el tema aunque en uno de sus artículos establece que es responsabilidad del Consejo de Universidades [...] coordinar y evaluar las actividades universitarias en el orden nacional.
- **La Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.** La Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) creada por Ley 2072/03, es la institución responsable de dicha función. Desde su creación está abocada a la evaluación de Programas/Carreras de Grado en áreas del conocimiento que se hallan reguladas en razón de su impacto en la vida de las personas o en su patrimonio. Ha dado pasos para la Evaluación Institucional y la Evaluación de un Programa de Posgrado en Medicina²¹.
- **La Evaluación Regional en el MERCOSUR.** Desde finales de los 90, el Sector Educativo del MERCOSUR ha venido trabajando el tema de la Evaluación de la Calidad. Inició con la creación del Mecanismo Experimental, MEXA, cuyas primeras evaluaciones de carreras se desarrollaron entre los años 2004 y 2006. Este mecanismo ayudó al trabajo conjunto de los Estados en los sistemas de educación universitaria. Los equipos de pares elaboraron los criterios y consensuaron los aspectos de políticas educativas. En noviembre del 2006 se dio conclusión a este mecanismo y se encomendó la elaboración del Plan para un Sistema Permanente de Evaluación.

Desde el 2008 se cuenta con un mecanismo denominado Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica, integrado por los Estados Asociados al MECOSUR.

El Desarrollo Institucional y las Prácticas

- **La evaluación del aprendizaje en las instituciones educativas:** Según sus funciones pueden ser diagnósticas, formativas y sumativas, con fines de promoción de un grado al siguiente y de un nivel a otro. La unidad de análisis es el estudiante y los responsables de la evaluación son los docentes. Estos resultados pueden servir para conocer el progreso de los estudiantes y la situación de los aprendizajes de cada área del conocimiento en cada grado, ciclo y nivel educativo. Las características de los instrumentos, periodos de aplicación, tipos de métodos son variables acordes al nivel y modalidad educativa.

²¹ Pediatría.

- **La evaluación de la calidad²² en el sistema educativo:** En abril de 1995, el MEC²³ crea el SNEPE y lo instala como una unidad especializada en el Departamento de Orientación Educacional y Vocacional. El sistema de evaluación se desarrolló con fines diagnósticos, de orientación de políticas y de verificación del impacto de programas educativos a nivel nacional. Su propósito es generar información permanente, válida, confiable y oportuna sobre el nivel de logro de los aprendizajes alcanzado por los alumnos y alumnas, así como sobre las variables complementarias o contextuales que ayudan a interpretar mejor los resultados de las mediciones del rendimiento académico.

Las evaluaciones nacionales

En el año 1996 se aplicaron los primeros instrumentos de la evaluación del rendimiento académico en la EEB, en las áreas de Comunicación y Matemáticas (cada dos años) y Vida Social y Trabajo y Medio Natural y Salud (en forma alternada). Las evaluaciones del rendimiento académico incluyen cuestionarios de actitudes para los estudiantes, directores, docentes, madres y padres de familia²⁴.

La primera evaluación en la Educación Media (1988) se aplicó en el último curso. Posteriormente, al tercer y sexto cursos (año 2000), con el propósito de contar con un diagnóstico para iniciar la reforma de la educación media.

En el año 2003, coincidente con un nuevo periodo de gestión del MEC y como resultado de evaluaciones institucionales, se decide separar al SNEPE de la Dirección de Orientación y se categoriza como una nueva Dirección dependiente de la Dirección General de Desarrollo Educativo. Esto le ha permitido mayor autonomía en la gestión.

Los desafíos a enfrentar fueron: (i) cambio de enfoque de la evaluación, (ii) incorporación de otros niveles del sistema educativo, como la formación docente y la educación inicial, (iii) incorporación de nuevas áreas y temáticas en la educación media y, (iv) ampliación de la participación del país en estudios internacionales.

- **Las innovaciones de la evaluación de la Educación Media:** Se incorporó un nuevo modelo de instrumentos, orientados a la evaluación de competencias, el uso de bloques en la elaboración de pruebas y el modelo TRI en el análisis de los resultados en las áreas de Lengua y Literatura Castellana, Matemáticas y Ciencias Básicas. En el año 2006 se realizó la primera medición de evaluación por competencias, así como también fue aplicado el primer Test de Pensamiento Crítico.
- **La evaluación de la Educación Inicial y Preescolar:** La evaluación de la calidad tomó en consideración la estructura, el proceso y orientación y su influencia en el desarrollo infantil²⁵. El diseño²⁶ es de corte cuasi experimental, con una medición al inicio y al final del año, y otra, con un grupo experimental y un grupo de control. Incluyó, además, observaciones de salas de preescolar y visitas a las familias de los niños y niñas (tanto del grupo experimental como de control). El estudio mostró que la intencionalidad pedagógica es débil, lo cual sería un indicador de la falta de conocimiento del desarrollo infantil. Los factores asociados muestran que es el contexto familiar es el que más incidencia tiene en el desarrollo infantil, tanto en aspectos cognoscitivos, lenguaje y socio afectivos. El estudio no tuvo continuidad.
- **La Formación Docente Inicial:** Se evaluaron en los años 2001, 2003 y 2005 Lengua Castellana, Lengua Guaraní, Producción de Textos, Matemáticas, Estudios Sociales y Ciencias y Tecnología. Los resultados

²² El SNEPE evalúa uno de los indicadores de la calidad que es el rendimiento académico y los factores asociados. La calidad es un constructo que requiere aproximaciones más complejas no desarrolladas aún en el país.

²³ Resolución N° 687 del 6 de abril de 1995, en Propuesta para el Sistema Nacional del Proceso Educativo. SNEPE, Ministerio de Educación y Cultura, Paraguay.

²⁴ En la bibliografía se citan todos los informes de resultados. Ver también en www.arandurape.edu.py

²⁵ La recolección de datos se llevó a cabo durante el año 2005 y parte del 2006. Las informaciones que se citan corresponden a documentos internos del MEC.

²⁶ (MEC 2006) Modelos conceptuales y metodológicos en la Evaluación de la Calidad de la Educación Pre Escolar.

mostraron las debilidades en la formación inicial, tanto en las instituciones de gestión oficial como privadas, en los conocimientos específicos de las áreas y en la didáctica de las disciplinas.

- **Mecanismos de Licenciamiento y Acreditación de Instituciones de Formación Docente:** El Mecanismo de evaluación de IFD tiene dos etapas. La primera, denominada Licenciamiento, donde el MEC evalúa el cumplimiento de los criterios esenciales de calidad establecidos tales como: propósitos institucionales, organización, gestión, administración, implementación del currículo, vinculación con el medio, recursos humanos, equipamiento, infraestructura y recursos para la enseñanza. La segunda etapa es la de Acreditación, se aplica obligatoriamente a aquellas IFD que superaron exitosamente la primera, y por consiguiente, están en condiciones de someterse al proceso de acreditación administrado por la ANEAES.
- **Evaluación del Desempeño para la Certificación Profesional de los educadores:** Dicho mecanismo es definido como el conjunto de procesos que acompaña el desarrollo profesional del educador, asegurando que el mismo: (a) posee las competencias requeridas para su ingreso laboral al sistema educativo oficial y (b) demuestra sus competencias para el cargo que ocupa durante su permanencia (MEC 2008). El diseño ha sido construido participativamente con los actores del sistema, tales como los gremios de educadores, docentes en servicio, responsables nacionales y locales de la educación; además se ha consultado con expertos internacionales. Su aplicación se halla en la fase inicial con la evaluación para el acceso al cargo.

El marco institucional actual del SNEPE: Con el cambio de gobierno y de gestión del año 2008, el SNEPE pasó a depender de la Dirección General de Planificación del MEC, manteniéndose como dirección de nivel. El cambio obedeció a la intención de iniciar un proceso de mayor integración de dos instancias: las estadísticas continuas y la evaluación de los aprendizajes. [...]

La participación en evaluaciones internacionales

Paraguay participa en tres instancias internacionales:

1. El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, cuyo objeto de estudio es el nivel de Educación Básica.

Laboratorio UNESCO/OREALC. Desde el año 1996 el Paraguay integra este espacio de evaluación regional a través del SNEPE. El primer estudio se realizó en 1997 y el segundo en el 2006²⁷. Además de ser la primera experiencia de evaluación comparada, el Laboratorio ha sido un espacio de formación y actualización muy importante para el desarrollo profesional de los técnicos del MEC; ha permitido (i) la interacción con expertos de todo el mundo y ha respondido a las necesidades de aprendizaje de los países; (ii) la formación de una masa crítica, principalmente en el diseño de pruebas y análisis de resultados. El tercer estudio internacional comparado (TERCE) debe aplicarse en octubre del año 2013; los instrumentos fueron validados en las pruebas experimentales en el año 2012.

El MEC deberá buscar los fondos para financiar la participación de nuestro país de la aplicación principal, debido a que no ha obtenido los recursos solicitados en el presupuesto para este año. En este punto, es importante destacar que la falta de recursos financieros ha limitado considerablemente la participación del país de estudios internacionales.

²⁷ <http://www.ilece.unesco.cl>

2. El Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana, que abarca el tercer ciclo de la EEB.

INTERNATIONAL CIVIC AND CITIZENSHIP EDUCATION STUDY (ICCS)²⁸. El Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana es un proyecto del cual participan Chile, Colombia, Guatemala, México, Paraguay y República Dominicana; está respaldado por Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC), el Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas (SREDECC) y la Asociación Internacional para la Evaluación de Logros Educativos (IEA).

Tiene como propósitos contribuir a la construcción de una ciudadanía democrática en los países de América Latina, mediante el fortalecimiento de la educación para la ciudadanía y la democracia e investigar la preparación de los jóvenes para asumir su rol de ciudadano. Aborda contenidos tales como: sociedad civil y sistemas, principios cívicos, participación cívica e identidad cívica. En la dimensión afectivo conductual investiga sobre valores, actitudes, intenciones y conductas; en la dimensión cognitiva sobre conocimiento, razonamiento y análisis.

Los instrumentos utilizados son (i) prueba Internacional Cognitiva, (ii) Cuestionario Internacional Sociodemográfico de Estudiantes (iii), Cuestionario Internacional sobre Percepción de Estudiantes, (iv) Prueba Cognitiva Regional, (v) Cuestionario a Estudiantes, regional, (vi) Cuestionario a Docentes, (vii) Cuestionario a Escuelas, y (viii) Encuesta sobre Contexto Nacional.

En el año 2008 los instrumentos han sido validados y, en el 2009, se realizó la evaluación de la muestra internacional seleccionada. Los resultados se pueden consultar en la WEB de la IEA; el MEC cuenta con la edición material del Informe, fechado en noviembre del 2010.

3. El Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización de Adultos (LAMP), que mide los niveles de analfabetismo de la población de 15 años y más. Cabe señalar que el LAMP se aplica en los hogares y es independiente al año de escolarización de la persona a quien se evalúa, a diferencia de las dos anteriores, que se aplica en instituciones educativas.

Literacy Assessment and Monitoring Program Lamp. Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización de Adultos. Coordinado por el Instituto de Estadísticas de la UNESCO, Canadá. El MEC inició las gestiones para el desarrollo de este estudio evaluativo desde el año 2007. Se diseñó un mecanismo institucional que cuenta con el apoyo del Instituto de Estadística de la UNESCO (Canadá), la Oficina de la OEI en Paraguay y la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).

El LAMP brinda la oportunidad de dotar al país de un sistema de información estadística sólido que permita mejorar la planificación, implementación y el monitoreo de políticas de educación de jóvenes y adultos. La encuesta principal se aplicó en junio del año 2011; tuvo un alcance nacional con una muestra aleatoria de 4666 viviendas. Al interior de cada vivienda, objeto de la muestra, fue aleatoriamente seleccionada una persona del rango, de edad objetivo del estudio, a quien se le aplicó la batería de instrumentos conforme a su perfil.

Paraguay es el primer país de América Latina que desarrolló este modelo de evaluación. Los resultados serán presentados en el 2013 a nivel internacional por el Instituto de Estadística de la UNESCO. El Equipo Técnico Nacional preparó el Informe Nacional, que incluye el análisis de los niveles de competencias en lectura y manejo de números de la población objetivo y los factores asociados al desempeño en alfabetismo, así como la identificación de líneas de políticas educativas derivadas de los resultados del LAMP.

²⁸ Mayor información se encuentra en la web de la IEA www.iea.nl

La evaluación y Acreditación en la Educación Superior Universitaria

La instancia nacional responsable del desarrollo de la evaluación de la calidad en la educación superior universitaria es la ANEAES²⁹. En el país se cuenta con dos modelos de evaluación, el nacional y el ARCU-SUR. Las evaluaciones toman como foco las carreras de grado. Las resoluciones pueden adoptar decisiones de Acreditación, No acreditación o Acreditación Postergada. En todos los casos el mecanismo prevé el seguimiento del resultado y la carrera debe desarrollar acciones de mejora verificables en la siguiente evaluación.

La evaluación en el nivel de posgrado se halla en fase de inicial y la evaluación institucional se encuentra en etapa de validación.

La Evaluación Externa del Sistema Educativo

En el año 2007, el MEC encargó una evaluación externa a la OEI³⁰ con el objeto de revisar la marcha de la Reforma y complementar los estudios nacionales realizados, como parte del proceso de actualización del Plan Paraguay 2024. El estudio evaluativo se desarrolló con tres aproximaciones metodológicas que consistieron en **(i)** el análisis de los indicadores de eficiencia y calidad, **(ii)** encuesta a actores del sistema educativo y **(iii)** un amplio número de entrevistas a expertos, académicos y representantes del sector cultural, político y productivo del país.

El informe entregó once recomendaciones para la profundización de la reforma educativa con base a los hallazgos. Los temas prioritarios fueron **(i)** la formación docente, **(ii)** los materiales didácticos, **(iii)** el tiempo escolar, **(iv)** la educación bilingüe, **(v)** la formación técnico profesional, **(vi)** las Tics, **(vii)** la educación en zonas rurales, **(viii)** la reforma de la educación superior, **(ix)** la necesidad de coordinación de los planes educativos, **(x)** el aumento de la inversión y **(xi)** la construcción de un pacto educativo.

La difusión y uso de la información

Cada modalidad de evaluación adopta su estrategia comunicacional para informar a los usuarios y a la ciudadanía. En este apartado se ofrece un resumen de cada uno de los mecanismos.

- De evaluación del aprendizaje y la promoción en la EEB, Media e Institutos de Formación Docente. Se emiten boletines de resultados para los padres en el nivel inicial, EEB y Media. Generalmente se realizan reuniones con los padres y madres para la entrega de los boletines. Cada estudiante cuenta con un certificado de estudios, que le permite la movilidad al interior del sistema educativo y la inscripción en los diferentes niveles educativos, principalmente para el paso de la educación media a la educación superior.
- De la Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. ANEAES³¹/ARCU-SUR. Las resoluciones de la ANEAES e informes de evaluación son entregados a las carreras/programas participantes. En todos, los casos el mecanismo prevé el seguimiento del resultado y la carrera debe desarrollar acciones de mejora verificables en la siguiente evaluación. La opinión pública toma conocimiento solamente de la nómina de carreras, acreditadas a través de los medios de comunicación y del portal de la agencia. El objetivo es dar fe pública del cumplimiento de criterios básicos de calidad certificadas mediante evaluación externa.
- Del Mecanismo de Licenciamiento y Acreditación de Instituciones Formadoras de docente. Este mecanismo se halla en desarrollo en el país. Según el Informe de Avance del Plan Nacional de Educación 2024, trece IFD han sido evaluados. La difusión de los resultados ha sido escaso.

²⁹ <http://www.aneaes.gov.py>

³⁰ OEI. Martín, E y Marchesi, A (2007) Evaluación del Sistema Educativo Paraguayo. Asunción. Paraguay.

³¹ <http://www.aneaes.gov.py>

- De la Evaluación del Desempeño para la Certificación Profesional. El mecanismo ha sido diseñado pero no ha sido desarrollado, por tanto, no se dispone de informaciones sobre el desempeño de los educadores.
- De las evaluaciones del SNEPE. La información está disponible, aunque su uso ha sido más bien escaso. Esto podría deberse, en parte, a la poca promoción del propio sistema y al desconocimiento y escasez de instancias de investigación en el país.

Se requieren muchos estudios cualitativos que profundicen y den seguimiento a los hallazgos e hipótesis. Las instituciones participantes de la muestra reciben sus resultados, sin embargo no se conoce el impacto de los informes en las prácticas de aula, en las decisiones, en la conducción del PEI (Proyecto Educativo Institucional).

Dado el carácter muestral de los relevamientos del SNEPE, sus resultados sirven para el monitoreo de políticas, para el nivel central y departamental; tienen menor impacto para el uso interno de las escuelas. Las escuelas que forman parte de la muestra reciben sus datos y pueden emprender procesos de análisis y planes de mejora en las áreas evaluadas. Las escuelas que no forman parte de la muestra necesitan realizar un esfuerzo mayor porque deben identificar los resultados correspondientes al estrato al cual corresponden y, a partir de ello, generar las reflexiones y las transformaciones en sus prácticas pedagógicas.

El uso de los resultados, en el nivel central y departamental del MEC, no ha sido sistemático para la mejora del rendimiento en las áreas evaluadas por parte de las direcciones de formación docente, currículo y el sistema de supervisión.

Del uso en un Programa focalizado de intervención. Una experiencia importante de destacar ha sido la integración de información de las estadísticas continuas del SIEC y los datos del SNEPE para (i) la identificación de las 1000 escuelas rurales y 150 urbanas, más vulnerables que formaron parte del Proyecto “Escuela Viva Hekokatúva” (2001). Estas informaciones ayudaron para la elegibilidad de las escuelas beneficiadas, (ii) El Programa “Escuela Viva Hekokatúva” ha promovido la estrategia de fondos concursables de mejoramiento, para que las propias escuelas elaboren sus estrategias en base a los resultados del SNEPE, (iii) Las publicaciones “Desde el aula” y “Miradas” fueron revistas producidas en este programa en colaboración con los propios actores educativos. En ellas se realizaban análisis de los factores asociados a los resultados, la difusión de nuevas estrategias metodológicas para encarar los bajos rendimientos en contextos específicos, reflexiones y presentaciones de las experiencias generadas en las aulas.

Estas prácticas muestran el potencial de la evaluación externa para generar procesos de mejora interna en las escuelas. Los datos se convierten en diagnóstico; las escuelas reciben recursos adicionales para formular estrategias de mejora pedagógica. Esos procesos a la vez son divulgados por los actores de la escuela, en publicaciones que muestran los proyectos de mejora en desarrollo.

- De las evaluaciones y estudios internacionales: Los resultados del Primer Estudio Internacional, el SERCE y de Competencias Ciudadanas, han sido divulgados por el MEC y los organismos internacionales responsables en formatos de informes agregados. El estudio del LAMP se halla pendiente de divulgación; se aguarda el lanzamiento de los resultados a nivel internacional y luego a nivel local.

En cuanto a la difusión de los resultados en los medios de comunicación, en los días de presentación de resultados, los medios de comunicación suelen dar amplia difusión de los datos por unos pocos días y generalmente con el uso de fuertes adjetivos calificativos hacia el MEC, el gobierno y el sistema educativo. Algunas veces, se publican editoriales y artículos de opinión, dependiendo de la relevancia y permanencia del tema en los medios. Así la “historia de vida³²” de los resultados en los medios suelen ser breves y sin continuidad.

³² Martínez, J y Martínez B (2007) Comunicando educación. Centro de Estudios en Políticas Públicas. www.fundacioncepp.or.org

- De los resultados de Evaluación Externa de la Reforma Educativa: fueron utilizados para la Actualización del Plan Paraguay 2020, fundamentalmente para incorporar nuevas políticas, priorizar líneas de acciones, fijar objetivos estratégicos y construir nuevos indicadores.

Junto con las líneas técnicas señaladas, se asumió como un reto fundamental para el país la construcción del Pacto Educativo. Por ello el documento actualizado del Paraguay 2020 se entregó al gobierno electo, en las elecciones de abril del 2008, como base para los debates con la sociedad. El Plan Paraguay 2024 recogió parte de la propuesta técnica, más no se desarrolló el proceso de construcción del Pacto Educativo.

Una mirada a los compromisos asumidos por el MEC en el marco de las Metas Iberoamericanas 2021

La iniciativa de las Metas 2021 nace como un proyecto colectivo de la comunidad iberoamericana, de la cual Paraguay forma parte desde sus inicios (2008). La evaluación ocupa un lugar relevante como política y como línea de acción en el conjunto de actuaciones propuestas.

Se formulan tres metas generales (MG) y cinco indicadores (I) referidos a la evaluación, tal como puede observarse en los apartados siguientes.

MG 5ta.: MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN Y EL CURRÍCULO ESCOLAR.

META ESPECÍFICA 10. Mejorar el nivel de adquisición de las competencias básicas y de los conocimientos fundamentales por parte de los alumnos.

INDICADOR 13. Porcentaje de alumnos con niveles satisfactorios de logro en competencias básicas en las pruebas nacionales e internacionales.

Nivel de logro: Disminuye, en al menos un 20%, el número de alumnos situados entre los dos niveles bajos de rendimiento en las pruebas de LLECE, 6° grado, PISA³³, TIMMS³⁴ o PIRLS³⁵, en las que participan diferentes países. Aumentan en la misma proporción los alumnos en los dos niveles altos en dichas pruebas.

Esta meta específica requiere que el país cuente con un sólido sistema de evaluación de los aprendizajes, capaz de dar cuenta del desarrollo de las competencias básicas del currículo nacional. En la dimensión comparativa supone la participación del país en estudios internacionales que permitan explorar el progreso de los niños hacia niveles superiores de competencias.

META ESPECÍFICA 15. Extender la evaluación integral de los centros escolares.

INDICADOR 22. Porcentaje de escuelas que participan en programas de evaluación.

Nivel de logro: En 2015 entre el 10% y el 50% de los centros escolares participa en programas de evaluación, y entre el 40% y el 80% lo hace en 2021.

Este indicador supone la creación del sistema de evaluación institucional, de las instituciones educativas. El país no posee experiencia en esta línea institucional, lo cual muestra el gran desafío de construcción. En el nivel de educación superior universitario, en el seno de la ANEAES, se ha iniciado el proceso de debate y construcción de consensos para diseñar el modelo de evaluación institucional para la educación superior universitaria.

MG 8va.: FORTALECER LA PROFESIÓN DOCENTE

META ESPECÍFICA 20. Mejorar la formación inicial del profesorado de primaria y de secundaria.

INDICADOR 29. Porcentaje de titulaciones de formación inicial docente con acreditación oficial de su calidad.

³³ Lectura, Matemáticas y Ciencias. 15 años (2015) Genética, Cuidado prenatal, alimentación. Test de inteligencia.

³⁴ Pruebas de tendencias en Matemáticas y Ciencias en 4 y 8 grados (2016).

³⁵ PIRLS. Evalúa lectura.

Nivel de logro: En 2015 están acreditadas, al menos, entre el 20% y el 50% de las titulaciones de formación inicial, y entre el 50% y el 100% en 2021.

INDICADOR 30. Porcentaje de profesorado de primaria con formación especializada en docencia superior al nivel de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE, nivel 3), y porcentaje de profesorado de secundaria con formación universitaria y pedagógica.

Nivel de logro: Conseguir que, al menos, entre el 40% y el 80% de cada uno de los colectivos de profesorado estén acreditados en 2015, y entre el 70% y el 100% en 2021.

Esta meta general y los dos indicadores requieren de un marco institucional, con el que el país no cuenta. El avance existente es el diseño y aplicación piloto del modelo de Licenciamiento de los IFD. Sin embargo, el mecanismo requerido es de la Evaluación con fines de Acreditación que, generalmente, incluye una fase de autoevaluación y otra de evaluación externa. Es necesario iniciar el análisis de las opciones posibles, entre ellas fortalecer la ANEAES, para que cumpla esa función o fundar otra instancia apropiada como Agencia de Acreditación de instituciones educativas de diversos niveles.

MG DÉCIMO PRIMERA: EVALUAR EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS Y DEL PROYECTO «METAS EDUCATIVAS 2021»

META ESPECÍFICA 26. Fortalecer los sistemas de evaluación de cada uno de los países.

INDICADOR 37. Reforzar los institutos de evaluación, los sistemas de planificación y las unidades de estadística de los países.

Nivel de logro: En 2015 todos los países han consolidado sus institutos de evaluación y las unidades de planificación y de estadística.

Si bien este indicador se halla acotado al seguimiento y ejecución del Proyecto Metas 2021, el país puede asumir como una oportunidad de mejora continua de estos mecanismos, con el objeto de observar el comportamiento de todo el sistema educativo.

Es importante considerar que los diversos mecanismos, de evaluación, las estadísticas, los estudios e investigaciones, son aproximaciones metodológicas diferenciadas cuyos resultados requieren ser integrados para comprender de mejor modo la marcha de los sistemas educativos y sus impactos. De la calidad del conocimiento que se tenga del sistema educativo depende, en parte, la calidad de la toma de decisiones en la conducción de los procesos educativos y la capacidad de un sistema para informar a la ciudadanía sobre la marcha y sobre los resultados alcanzados.

Propuestas para el debate y la construcción de la agenda futura de la evaluación. De carácter prioritario e inmediato

- Dar continuidad a la participación de Paraguay en el TERCE/UNESCO/OREALC. Actualmente no se cuenta con financiamiento ni equipo técnico consolidado, si bien la Dirección de Planificación realiza loables esfuerzos por conservar la política de evaluación; sin embargo, la voluntad no alcanza, dada la complejidad y magnitud del trabajo, para la participación en un estudio internacional. Los resultados del TERCE serán comparables con la medición del SERCE y esto permitirá conocer el grado de progreso de los aprendizajes con relación a la evaluación anterior.

- La evaluación, como política pública al servicio de la mejora, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. La evaluación como parte inseparable de la política educativa constituye un gran reto cultural para el fortalecimiento de la democracia y la mejora de la calidad de la educación como un derecho inalienable de todos paraguayos a lo largo de la vida.

El Paraguay necesita consolidar los mecanismos de evaluación existentes; requiere de la instalación y del desarrollo de nuevos sistemas y, fundamentalmente, convertirla en política pública en favor de la mejora y de una actuación con conocimiento de causa. La ciudadanía, los estudiantes y las familias deben conocer el estado de situación de la educación, por ser ésta el camino ineludible para construir un futuro basado en méritos.

- **Marco institucional.** Se hace necesario revisar el estado actual del SNEPE y de los demás mecanismos de evaluación de la calidad al interior del MEC. La fragilidad institucional y la poca relevancia política de la evaluación, reflejada en el escaso financiamiento y la falta de continuidad de los profesionales capacitados, hacen pensar que llegó el tiempo de analizar otras formas institucionales y en estrecha relación con las políticas educativas.

En la región existen experiencias de países que han independizado la evaluación de las instancias que gestionan el sistema educativo. Los equipos requieren formación continua y acumulación de capacidades. Los programas de evaluación necesitan funcionar con estándares de calidad técnica que le permitan gozar de legitimidad, respeto y confianza de la comunidad educativa y de la sociedad; por lo tanto, hay que dotarlos de recursos, estabilidad y resguardarlos de los vaivenes de las coyunturas políticas.

- **Marco Legal y Financiamiento.** La prioridad de la política de evaluación debe plasmarse en la asignación de fondos nacionales y en el respaldo de un nuevo marco institucional y legal del SNEPE y de los mecanismos de aseguramiento de la calidad de la formación y desempeño docente. La dependencia de recursos externos vuelve frágil cualquier iniciativa, porque no pasa de ser un proyecto y no consigue instalarse como sistema y como política al servicio de la mejora continua y de la rendición de cuentas. La evaluación en el sector educativo requiere mayor priorización, como evidencia de su relevancia, como componente imprescindible de las políticas públicas. La profundización de los cambios de todos los niveles y modalidades educativas requiere del afianzamiento de la política de evaluación, porque tomar decisiones sin conocimiento resultará más oneroso, además de riesgoso.
- Evolución de los sistemas de evaluación existentes, y los que habrá que crear, para (i) Mejorar la evaluación del aprendizaje en las instituciones educativas, reinstaurar el SNEPE y desarrollarlo en un nuevo marco institucional³⁷, (ii) Incorporar la evaluación institucional de los centros educativos, de todos los niveles y modalidades, entre ellos el Licenciamiento de los IFD y la Acreditación de la mayor variedad de instituciones educativas del país, (iii) Desarrollar el Sistema de Evaluación del Desempeño Docente, en articulación con el sistema de formación continua y la carrera docente.
- En la educación superior universitaria se requiere fortalecer y expandir la capacidad técnica de la ANEAES para llevar adelante los procesos de evaluación con el modelo nacional y el modelo ARCU-SUR en las carreras de grado, posgrado y la evaluación institucional. Si bien la Agencia goza de autonomía técnica, será necesario construir una agenda articulada de las políticas y mecanismos de evaluación de la educación superior.
- Ampliar la participación del Paraguay en proyectos internacionales de evaluación, además del LLECE, IEA, LAMP y ARCU-SUR. Se debe iniciar el debate sobre la participación en PISA o PIRLS. Las evaluaciones

³⁷ En la región se conoce de la creación de Institutos con autonomía administrativa y técnica. Entre ellos el ICFES en Colombia, el INEP en Brasil, el INEE en México. No se trata de adoptar un modelo sino de analizar qué modelo servirá mejor a los fines de una política pública basada en la evidencia.

internacionales aportan la perspectiva externa al análisis de calidad y sus factores explicativos. No sustituye a los estudios locales, los complementa y enriquece.

- **Meta-Evaluación del Rendimiento Escolar.** Desarrollar estudios de meta evaluación de los sistemas de evaluación del aprendizaje, con fines de promoción en los niveles de Educación Inicial y Escolar Básica y Media. No se dispone de evidencias empíricas de los efectos del sistema de evaluación en los promovidos, en los repitentes y en los desertores.
- **Formación de masa crítica.** La evaluación de la calidad es una actividad compleja e interdisciplinaria, que demanda formación científica actualizada. En el país, y en la región, se sigue tropezando con grandes limitaciones en el desarrollo de los saberes especializados para el diseño de instrumentos, la determinación del marco muestral, los modelos de análisis multiniveles, los métodos de validación de instrumentos, los mecanismos de difusión y el uso de los resultados. El país deberá invertir en la formación de alto nivel de profesionales en programas internacionales, en una primera etapa y, en el desarrollo de programas nacionales de posgrado en universidades paraguayas, posteriormente, para hacer sostenible un proyecto riguroso de estimación de la calidad educativa en el país y con pertinencia cultural.
- **Dar continuidad a los estudios evaluativos del desarrollo infantil** en el nivel de educación inicial y la articulación con la educación escolar básica. Replicar los estudios de ciudadanía y pensamiento crítico y social en el tercer ciclo y la educación media, respectivamente, y promover el uso de los resultados en las escuelas y colegios, como insumo para la mejora de las competencias ciudadanas y la participación comunitaria.
- **Divulgar los resultados de la evaluación del LAMP y promover su uso para las decisiones de políticas.** Desarrollar una cátedra de evaluación desde el IDIE de Paraguay y en convenio con otros centros de formación especializada, con la participación de universidades paraguayas.

Conclusiones

En este informe se realizó un análisis de la situación del sistema de información, de evaluación y de investigación en educación. Estas tres áreas, si bien tienen objetivos específicos y desarrollos institucionales y metodológicos propios, confluyen en una meta común de proveer, al Estado y a la sociedad, de datos, informaciones y conocimientos científicos que contribuyan a la toma de decisiones, en las políticas educativas nacionales, y para que las decisiones sean informadas y se fundamenten en las evidencias que provienen de las estadísticas, las evaluaciones y de los hallazgos de investigaciones.

Este análisis muestra avances y también debilidades en estas áreas.

Se ha logrado instalar en el Ministerio de Educación un sistema de información confiable y sólido; el país ha podido desarrollar sistemas nacionales de evaluación de aprendizaje y ha iniciado el diseño y la aplicación experimental de evaluaciones institucionales para licenciamiento y acreditación.

Paraguay ha participado en estudios internacionales y aumentó su producción de investigaciones en educación, que han sido tenidas en cuenta para la revisión y formulación de programas y proyectos; también, se han establecido espacios institucionales en el MEC (en el ISE y con la creación del CIIE) y en algunas universidades e institutos superiores para promover la investigación.

Sin embargo, se verifica: La duplicación de esfuerzos, en término de sistemas de información (dentro del MEC) y se observan dificultades de integración de los datos y la falta de procesos de validación de los sistemas transaccionales.

Se observa una debilidad institucional en lo referente a los sistemas de evaluación, que ponen en riesgo su continuidad.

Finalmente, la investigación en educación no ha logrado la institucionalización y profesionalización, en especial en el ámbito universitario; se carece de un lineamiento de política de investigación, que oriente los esfuerzos, y no se ha podido acumular hallazgos de manera sistemática que permita avanzar en la construcción de conocimientos.

A estos problemas, en término de producción, hay que agregar la escasa difusión y utilización de la información, tanto en el ámbito de definición de las políticas educativas, la discusión en el campo académico y en los diferentes sectores de la sociedad, quienes generalmente se informan a través de los medios de prensa.

Ante esta situación se proponen medidas a corto plazo, que deben ser asumidas por las nuevas autoridades del MEC y, a mediano y largo plazo, que requieren un trabajo de construcción, discusión y consenso con diferentes sectores de la comunidad académica y social involucradas en la educación.

Propuestas técnicas

1. Sistema de información

ACCIONES A CORTO PLAZO

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

ACCIONES A MEDIANO PLAZO

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

ACCIONES A LARGO PLAZO

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

2. Investigación en educación

ACCIONES A CORTO PLAZO

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

ACCIONES A MEDIANO PLAZO

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

ACCIONES A LARGO PLAZO

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

2. Evaluación educativa

ACCIONES A CORTO PLAZO

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

ACCIONES A MEDIANO PLAZO

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

ACCIONES A LARGO PLAZO

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

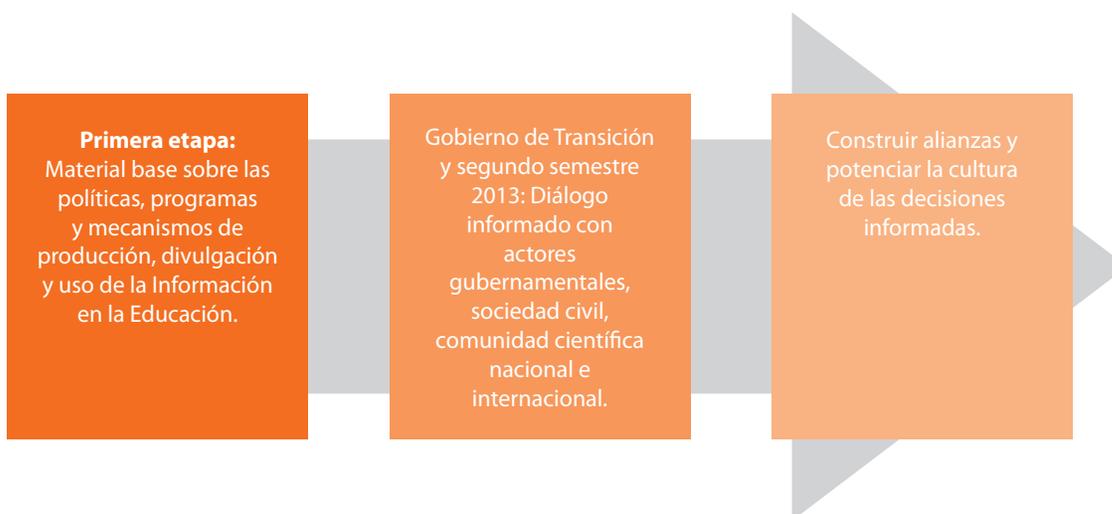
Próximo itinerario

El esquema siguiente muestra el proceso de diálogo y la generación de oportunidades de fortalecimiento de la cultura de la toma de decisiones informadas, que se propone para el año 2013.

Si bien posee un componente técnico – científico importante, hay que considerar que requiere de alianzas políticas y pactos robustos para su materialización. La política informada en educación es parte de una política de Estado y requiere de fuertes alianzas, importantes recursos financieros y del concurso de profesionales talentosos.

Dar cuenta de los logros, comprender los problemas, realizar los cambios necesarios para mejorar los resultados educativos no son procesos que se puedan resolver por el camino de la intuición, la improvisación, el ensayo y el error. La ciencia no es todo pero ayuda.

La educación debe basarse en el conocimiento, porque la función de un sistema educativo es la distribución amplia de competencias para vivir y realizarse en sociedad.



Con esta publicación se cumple el primer propósito, cual es contar con un material resumido sobre el estado del arte de la generación y uso de la información y sobre la situación institucional de los mecanismos de producción con los cuales se cuenta.

La cobertura y calidad actual de los datos reunidos, mediante los diferentes métodos de generación de informaciones, constituyen un punto de partida para el país. Sin embargo, la sociedad interroga al sistema educativo y muchas de las preguntas no pueden ser respondidas con suficiente respaldo científico con las actuales aproximaciones metodológicas con los cuales cuenta el país.

Se necesitan nuevos enfoques conceptuales, paradigmas y modelos, metodologías e instrumentos para actuar con conocimiento de causa en una sociedad pluricultural y multilingüe.

Dar cuenta del progreso de los aprendizajes y de los factores explicativos – los de puertas afuera y los de puertas adentro de la escuela – demanda la combinación de diferentes aproximaciones científicas, cualitativas y cuantitativas, longitudinales que permitan explorar la complejidad del sueño y del imperativo de construir una educación que edifique una sociedad justa.

Si bien existen acuerdos sobre la importancia del conocimiento y de información producida para comprender los problemas y realizar las transformaciones en la educación, sostenemos que se requiere mayor énfasis en el desarrollo de la política educativa basada en la evidencia. Por ello, se propone que uno de los pasos de la agenda educativa sea la apertura de espacios de conversación para animar el proceso de diálogo sobre el lugar que ocupa en la sociedad paraguaya la producción científica y su uso para la construcción de políticas, la conducción de los procesos, la rendición de cuentas sobre los resultados educativos y el uso cotidiano en las decisiones.

En este sentido, consideramos importante conocer las buenas prácticas y las experiencias internacionales y sub-nacionales sobre lo que se investiga, se evalúa y de la incidencia en la política educativa. Se podrían establecer alianzas con el MEC y la cooperación internacional instalada en el país para llevar a cabo seminarios internacionales de alto nivel, con participación de la comunidad educativa y académica del país.

Reimers³⁸, F y McGinn, N (200) sostienen que [...] *El conocimiento es un recurso valioso para iniciar y sostener el cambio, pero este conocimiento se entiende como el resultado del diálogo entre los múltiples portadores de intereses en el sistema educativo.*

Los autores advierten que para el paso del conocimiento personal al conocimiento organizacional se requiere diálogo. Esta es una lección aprendida en las experiencias de reforma en la región que debemos considerar en los procesos de transformaciones a encarar.

Martinic, S.³⁹ (2010) advierte que la transformación en el sector educativo experimenta un cambio de ciclo. Postula que [...] *De una racionalidad técnica basada en el conocimiento experto y exclusivo del tomador de decisiones estamos pasando a una racionalidad que descansa en el diálogo, la argumentación y la conversación. Lo público empieza a entenderse como el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social. Lo público es una intersección, es un espacio de todos.*

En coincidencia con estas ideas entendemos que el diálogo puede ser una herramienta para construir significados y sentidos compartidos.

El sistema de información puede contribuir en la comprensión de los problemas que preocupan a la sociedad, a su vez, sus demandas harán posible dotarle de un nuevo papel al servicio de la mejora y la rendición de cuentas.

³⁸ Diálogo informado. El uso de la investigación para conformar la política educativa. México.

³⁹ La evaluación de las reformas educativas en América Latina. Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa Volumen 3, N° 3.

Anexos del Informe Mesa SIIE

Anexo 1. Marco de evaluación del sistema de información

Dimensiones y elementos básicos de un sistema de información⁴⁰

Con el objetivo de enmarcar el diagnóstico de los sistemas de información del MEC, en este apartado se presentan en forma resumida las características mínimas que debe reunir un Sistema de Información Educativa. Las mismas fueron extraídas del Marco General para la Evaluación de Sistemas de Información Educativa, utilizado por el Banco Mundial y el Instituto de Estadística de la UNESCO.

Requisitos previos a la calidad: Aunque no constituye en sí misma una dimensión de la calidad, considera un conjunto de elementos e indicadores que describen las condiciones institucionales previas en donde se desarrolla el trabajo objeto de estudio. Se consideran los siguientes aspectos:

- Entorno legal e institucional: Es visto en función de la determinación de responsabilidades para la colección, el proceso y la difusión de los datos e informaciones o productos.
- Recursos disponibles para el trabajo: Considerando la disponibilidad y su uso eficaz.
- Conciencia de la calidad: Analiza la conciencia respecto de la calidad, como piedra angular del trabajo desarrollado.

Integridad: Esta dimensión captura la noción de que los sistemas se deben basar en el principio de objetividad, profesionalismo, transparencia y pautas éticas establecidas.

- **Profesionalismo:** Las políticas y las prácticas son dirigidas por principios profesionales, definidos en términos de: (i) imparcialidad en el manejo de la información, (ii) criterios utilizados para la elección de las fuentes, y, (iii) derecho para emitir opinión sobre el uso erróneo de la información.
- **Transparencia:** Se refiere al carácter público de los términos y condiciones bajo los cuales se recoge, procesa y difunde la información; a la claridad con que se identifican los productos y a la comunicación previa ante cambios importantes en la metodología, fuentes y técnicas.
- **Estándares éticos:** Vistos en función de la existencia y adecuación de regulaciones al respecto. No se buscan formular juicios sobre el comportamiento ético de las personas, sino sobre el entorno regulatorio al respecto.
- **Adecuación metodológica:** Rescata la idea de que la base metodológica para la producción de la información debe ser correcta y seguir estándares internacionalmente aceptados. Tiene cuatro elementos: Conceptos y definiciones, Alcance, Clasificación y Base para el registro.

En todos los casos, se usan como patrones de referencia los estándares de trabajo internacionalmente aceptados, así como la información de referencia originada en el debate contemporáneo en este campo del conocimiento.

Exactitud y confiabilidad: Esta dimensión cubre la idea de que las fuentes de datos y las técnicas son confiables y que las salidas o tabulados retratan suficientemente la realidad. Está integrada por cinco elementos:

- Las fuentes de datos y su adecuación, vistas con relación a los procesos de acopio, recolección, definiciones utilizadas, tiempos requeridos y uso de referencias y notas metodológicas.
- Las técnicas estadísticas, vinculadas al muestreo, técnicas de estimación e imputación y otras de relevancia para el proceso de producción de información.

⁴⁰ Extraído de: A Framework for Assessing the Quality of Education Statistics WORLD BANK Development Data Group and UNESCO Institute for Statistics.

- Evaluación y validación de datos primarios, referidos a procedimientos para asegurar la consistencia y confiabilidad de la información.
- Evaluación y validación de datos intermedios y salidas o tabulados, se vincula a la consistencia y el tratamiento de las divergencias, la validación con otras fuentes de datos independientes, y a los procesos sistemáticos para supervisar errores y omisiones.
- Estudios de revisión, emprendidos en forma regular como práctica de mejora continua del proceso.

Funcionalidad, capacidad del servicio: Se relaciona a la relevancia, oportunidad y consistencia de la información con el seguimiento de una política fiable de revisiones.

- Pertinencia, se refiere a la capacidad de la información producida, a efectos de satisfacer las demandas de los usuarios, tomándose las medidas apropiadas y factibles para mejorar en la medida que ellos lo necesitan.
- Oportunidad y periodicidad, referida a los tiempos en que los resultados son puestos a disposición de los usuarios, de acuerdo a prácticas comúnmente aceptadas.
- Consistencia, a nivel interno de los datos, dentro de la misma base, con otra serie de datos y la compatibilidad con datos de otras fuentes.
- Política y práctica de revisión, refiere al seguimiento de un procedimiento, regular y publicado, y a la identificación clara de los datos preliminares.

Accesibilidad: Esta dimensión se relaciona con la necesidad de asegurarse que los datos y los meta-datos estén presentados de manera clara y comprensible; que los meta-datos estén actualizados y que exista un servicio de ayuda disponible. Consta de tres elementos:

- **Presentación y métodos de difusión:** Atiende aspectos específicos vinculados a las formas de presentación de la información. Incluye el uso de medios y formatos adecuados, así como el establecimiento de un calendario público, relativo a los momentos en los que la información es accesible, y el acceso a la información no publicada y no confidencial.
- **Acceso a meta-datos:** Se refiere a la existencia y accesibilidad a la documentación que precisan los conceptos, el alcance, las clasificaciones, fuentes de datos, así como la metodología y técnicas usadas.
- **Asistencia a los usuarios:** Proveer información de lugares o personas a quienes puede dirigirse para consultas o precisiones, así como disponer catálogos de publicaciones y costos de acceso.

Mesa Temática 2

Formación Docente

Integrantes de la Mesa

Juntos por
la Educación

- **Margarita Sanabria**, Coordinadora de la Mesa.

MEC

- **Lucy Bento**, Directora General de Instituciones de Tercer Nivel.
- **Karen Rojas**, Directora General Desarrollo Profesional del Educador, periodo 2012.
- **Celsa Rodríguez**, Directora General Desarrollo Profesional del Educador, periodo 2013.
- **Carlos Garay**, Director de Instituciones Formadoras de Docentes.
- **Higinio Olmedo**, Director de Evaluación de Instituciones Formadoras de Docentes.
- **Matilde Duarte**, Técnica, Gabinete del Viceministerio de Educación Superior.
- **Gladys Vivian Florentín**, Jefa de Cooperación Relaciones Internacionales y Enlaces institucionales.

Objetivo de la Mesa

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

Justificación

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

- a. La calidad del docente hace la diferencia en cuanto al logro de resultados educativos. Preparación inicial, desarrollo de capacidades, rendimiento académico, entrenamiento pedagógico en servicio, fluidez verbal, dominio de la disciplina, acceso y utilización de libros, textos y materiales didácticos; evaluaciones continuas, acompañamiento a sus alumnos, entre otras.
- b. Las y los educadores deben participar activamente en los procesos de cambios. Cuando esto sucede se modifican, en forma sustancial, las prácticas en aula. Por el contrario, cuando se excluye al docente, cuando las reformas se planifican sin tener en cuenta la realidad local, aún las intervenciones más costosas, están destinadas al fracaso.
- c. La profesionalización docente se sustenta en el desarrollo, crecimiento y apoyo continuo. La formación es un proceso, no un evento puntual, por lo cual, se deben crear las condiciones que aseguren su continuidad y sostenibilidad.

Introducción

El Plan Nacional de Educación 2024, tiene como objetivo general “garantizar el acceso, el mejoramiento de la calidad, la eficiencia y la equidad de la Educación Paraguaya, como un bien público”.

Cuenta con tres ejes estratégicos. Uno de ellos guarda relación con la Calidad de la Educación en todos los niveles/modalidades educativas, que a su vez cuenta con cuatro líneas estratégicas. El objetivo del eje de Calidad de la Educación es “mejorar la calidad de la educación en todos los niveles/modalidades educativas, atendiendo la diversidad y multiculturalidad”. La línea estratégica, Desarrollo Profesional de los Educadores y las Educadoras, se propone acciones tales como:

- Mejoramiento de los mecanismos de admisión a los programas de formación continua inicial de los educadores y las educadoras.
- Diseño e implementación de la carrera del educador y de la educadora.
- Aplicación del mecanismo de evaluación de la calidad de las Instituciones Formadoras de Educadores y Educadoras.
- Fortalecimiento y mejora de las Instituciones Formadoras de los educadores y educadoras.
- Evaluación sistemática del desempeño de los educadores y las educadoras para la Certificación del Educador/a profesional.

El presente informe contiene el resultado del estudio, los análisis, los intercambio de ideas y experiencias, lecturas “comprensivas” y discusiones, desarrolladas por los Miembros de la Mesa Temática: Formación Docente.

De esta Mesa han participado autoridades y técnicos del MEC y de Juntos por la Educación. Aún, cuando los representantes del MEC fueron cambiando o asumiendo nuevas funciones dentro de su institución, la Mesa pudo cumplir con sus objetivos, aunque los análisis podrían adolecer de profundidad, en algunos temas puntuales.

Entre los desafíos propuestos estuvo la elaboración de un diagnóstico de la situación actual de la formación docente y la formulación de recomendaciones para las siguientes fases II y III: formulación de las políticas asociadas a la formación docente, y, validación, aplicación y evaluación de las políticas de Formación Docente, respectivamente.

Estado de situación de la formación docente en Paraguay

La Mesa ha tomado la decisión de analizar el estado de situación de la formación de docentes en el Paraguay, desde cinco aspectos a saber:

1. Marco legal
2. Organismos y dependencias del MEC, que tienen competencia en materia de políticas docentes
3. Instituciones y Programas de Formación Docente Inicial y Continua
4. Mecanismo de Licenciamiento y Acreditación de Instituciones Formadoras de Docentes.
5. Mecanismo de Certificación del Educador Profesional.

A partir del diagnóstico básico, desde estos cinco aspectos, se han ensayado unas recomendaciones a modo de propuesta técnica, una ruta a seguir y también se aporta un listado de documentos existentes en el MEC (que refieren a la formación docente) que podrían ser útiles para la resignificación de la formación docente y la definición de sus políticas.

Marco Legal

El marco normativo de la Formación Docente establece amplias facultades al MEC para definir las políticas, dado que los IFD, aún cuando son parte del sub-sistema de Educación Superior, operan bajo la gestión del MEC. Sin embargo, al mismo tiempo este marco restringe las potestades institucionales del MEC en términos de supervisión y control de instituciones formadoras de docentes, disponibilidad presupuestaria, regulación del gremio docente, estructura organizacional y funcional, entre otros, principalmente de los Institutos Superiores y Universidades, que también ofrecen programas de formación docente inicial, de grado y de postgrado.

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

Al momento de desarrollo de este diagnóstico, se encuentra en vigencia la Ley del FONACIDE (Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo), que prevé recursos para la excelencia educacional y la innovación, donde la Formación Docente es un foco central.

En contrapartida, el Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGGN), no asignó presupuesto al MEC para el 2013 en el rubro de capacitación docente y direcciona hacia el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI). Al cierre de este estudio, el MEC no cuenta con recursos para este rubro.

Por otra parte, del análisis de la Ley Nº 1725/ 2001 del Estatuto del Educador, se concluye la necesidad de revisión, ajustes o derogación de artículos que frenan la posibilidad de instalar mecanismos de rendición de cuentas por parte de los docentes acerca de su desempeño, la instalación de una Carrera Docente basada en méritos, la obligación y el derecho de los docentes a la formación continua en servicio, y en particular, la inclusión de las personas que ejercen la docencia en programas de Formación Docente.

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

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

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

En concordancia con las fuerzas y limitaciones relevadas en este diagnóstico, se deben plantear propuestas de mejora de la Formación Docente en el corto, mediano y largo plazo.

Organismos y dependencias del MEC, que tienen competencia en materia de políticas docentes

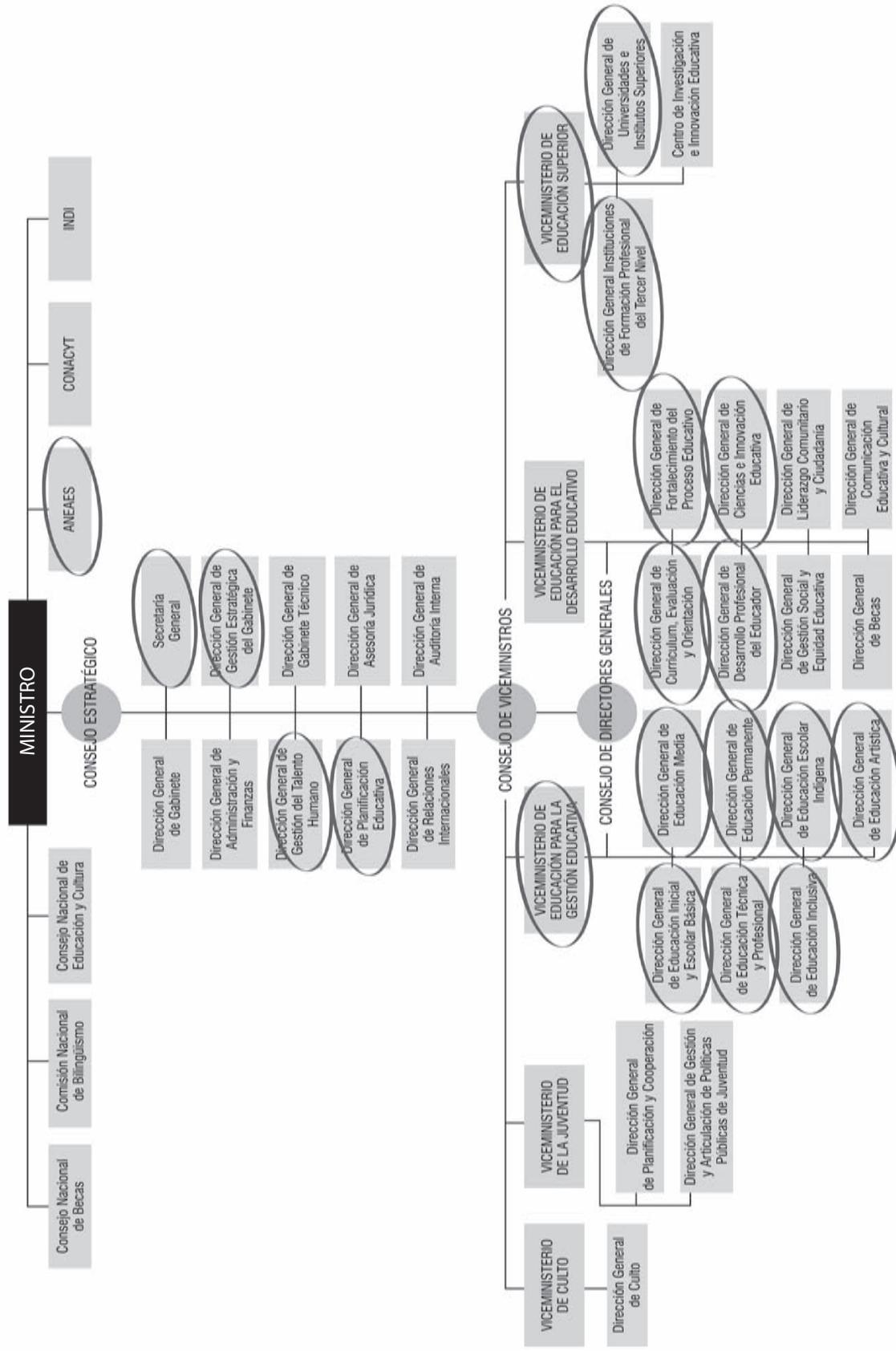
Según el informe de Vaillant (2012)⁴¹, la estructura actual del MEC no facilita la toma de decisiones en materia de políticas docentes. Se constata una falta de articulación y de coordinación entre las dependencias que tienen competencias en temas docentes. El organigrama actual evidencia dicha compartimentación y un cierto “desorden” que contribuye a la ingobernabilidad del sistema. Son muchas las direcciones que actúan en la materia: aquellos que forman a los docentes no se relacionan con quienes los contratan y estos no lo hacen con quienes los evalúan.

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

La Mesa ha identificado que, de las 31 Direcciones Generales del MEC, 19 tienen alguna intervención en la política docente; mientras que, de las 98 Direcciones de nivel, 27 participan en esta temática. Además, operan en el ámbito de formación docente: las Universidades, los Institutos Superiores y la Agencia Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Superior (ANEAES). Estos últimos tienen autonomía en su funcionamiento y no están regulados por el MEC.

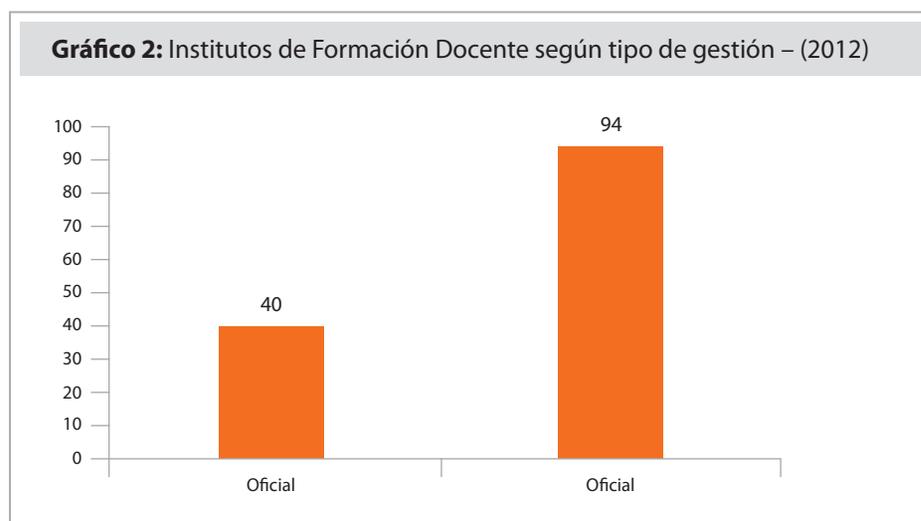
Esta configuración, lleva a la Mesa a pensar que el tema docente en el MEC, “es bandera de todos y de nadie”.

Gráfico 1: Organismos y dependencias del MEC que tienen competencia en materia de políticas docentes



Instituciones y Programas de Formación Docente Inicial y Continua

La formación de docentes, en sus vertientes inicial y continua, se ofrece en distintas tipologías de instituciones, algunas bajo gestión del MEC y otras con autonomía consagradas por ley. Se forman Docentes en los Institutos de Formación Docente, los Institutos Superiores y las Universidades, tanto de gestión oficial como de gestión privada. Existen 134 Institutos de Formación Docente (IFD) que operan bajo la dependencia del Ministerio de Educación y Cultura, de los cuales, 40 son de gestión oficial y 94 de gestión privada.



Los Institutos de Formación Docente (IFD) son Instituciones de Formación Profesional de Tercer Nivel, componente del subsistema de educación superior, que forman docentes para la Educación Inicial, la Educación Escolar Básica (1º, 2º y 3º ciclo) y la Educación Media, así como la formación en servicio. Los IFD públicos no son autónomos y dependen del MEC para la definición de sus vacantes, así como para la habilitación anual de programas.

Por su parte, los Centros Regionales de Educación (CRE), son instituciones que atienden gran población escolar desde la educación inicial y adicionalmente, cuentan con programas de formación docente vinculados a las actividades escolares, creados originalmente con fines experimentales y de innovación. Existen 7 CRE y son todos de gestión oficial y están contabilizados como IFD.

Según datos del MEC, 4 de los IFDs (San Pedro, Caaguazú, Cnel. Oviedo y Caazapá) operan sin resolución de apertura. Algunos IFDs fueron creados por decreto presidencial y mayoritariamente por resolución ministerial.

La oferta educacional se centra en profesorado para el tercer ciclo de la EEB y la Educación Media. También, ofrecen especializaciones. Desde el año 2000, el MEC no ha autorizado la apertura del profesorado de la EEB 1º y 2º ciclos, debido a la sobreoferta de maestros para este y la imposibilidad del MEC y del sistema todo, de contratarlos.

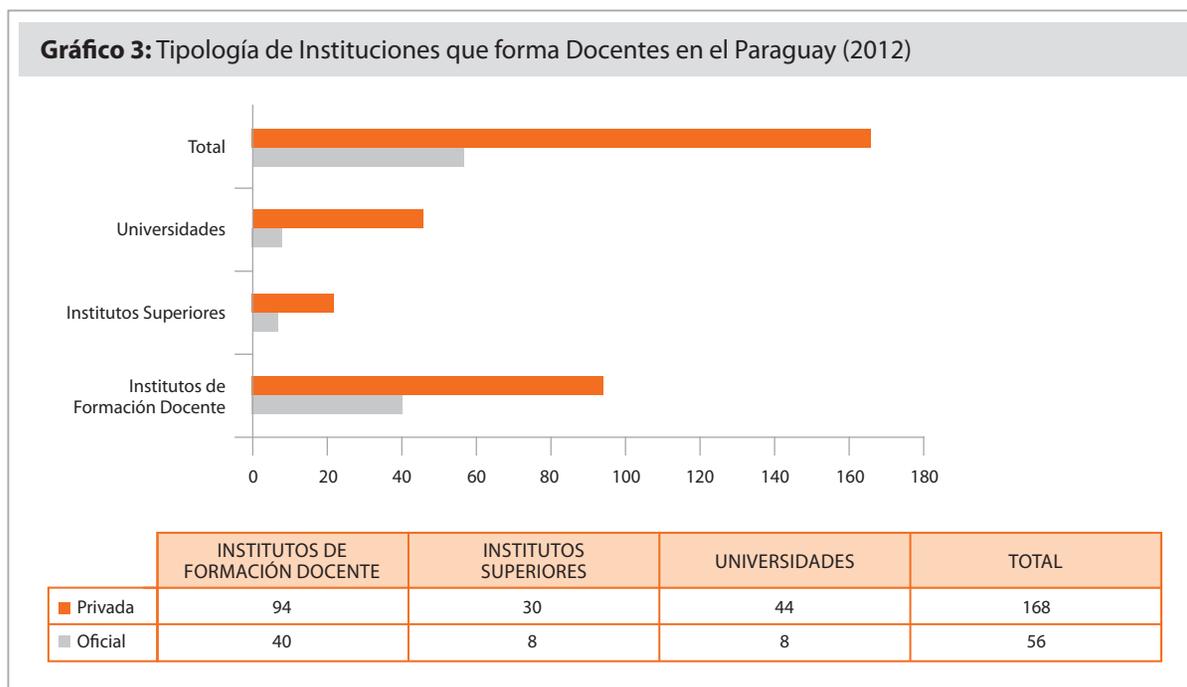
El MEC no cuenta con recursos humanos calificados, ni recursos materiales y financieros para la adecuada operación de los IFD de su propiedad, ni para el control y monitoreo de los mismos. Esta última labor se agudiza en los IFD de gestión privada. Sin embargo, cabe resaltar que el monitoreo es deficitario tanto en los institutos de gestión oficial como en los institutos de gestión privada.

La Mesa es informada que a partir del año 2013 se reabrirá la oferta en esta modalidad en 29 IFDs, conforme a los datos estadísticos proveídos por la Dirección General de Planificación, que da cuenta de la necesidad de docentes de EEB en algunos departamentos del país y las necesidades proyectadas por jubilación del personal de la educación. Para el efecto, el MEC ha aprobado un nuevo programa de formación y un nuevo mecanismo de selección de postulantes.

Por su parte, los Institutos Superiores son creados por ley y gozan de autonomía académica. Hasta abril del 2012, existían 30 Institutos Superiores, de los cuales 13 se dedican al área educacional propiamente. Sin embargo, se advierte que al igual que las Universidades, los Institutos Superiores forman profesionales en distintas disciplinas que ejercen docencia en la Educación Media o asumen funciones directivas o técnicas: directores, supervisores, psicólogos, evaluadores, coordinadores académicos, etc.

Finalmente, también se forman docentes en las universidades, que otorgan el título docente y la licenciatura, en programas de grado de cuatro años. A abril 2012, según fuente del MEC, existen 54 universidades, de las cuales 8 son de gestión oficial (Nacional de Asunción, Nacional del Este, Nacional de Canindeyú, Nacional de Itapúa, Nacional de Pilar, Nacional de Concepción, Nacional de Caaguazú y Nacional de Villarrica del Espíritu Santo).

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



Vallaint (2012), afirma “existe una cantidad importante de egresados de formación docente inicial, sin posibilidad de empleo, y un excedente importante de formadores y de infraestructuras. Esta sobreoferta, a su vez, ejerce una presión sobre el sistema que sigue contratando docentes sin que sea necesario. Lo anterior representa una inversión muy importante en recursos humanos sin efecto actual sobre la calidad del aprendizaje. Los cambios que se considera que es preciso llevar a cabo son radicales, ya que abarcarían la ordenación general de la formación inicial de los docentes: instituciones responsables, revisión del currículo, calidad de formadores...”.

La matrícula total de Formación Docente al año 2009 era de 3.626 estudiantes de los cuales más del 50% pertenece al sector oficial. El profesorado del Tercer Ciclo de la Educación Escolar Básica y Educación Media absorbe más del 68% del total de estudiantes matriculados.

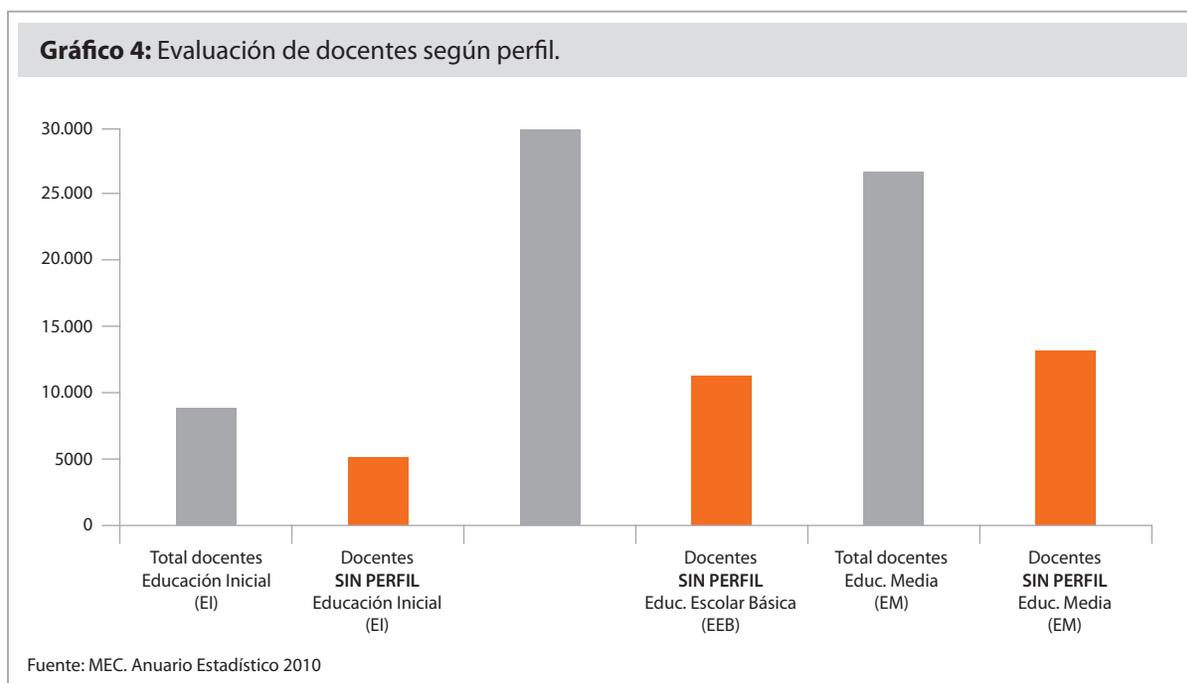
La Mesa llama la atención sobre la necesidad de formación de docentes para la Educación Media, la Educación Media Técnica y Superior, principalmente, docentes para atender a la población escolar con discapacidad y su inclusión (ciegos, sordos, sordos – mudos, déficit en los aprendizajes, retrasos mentales, autismo, superdotados, capacidades físicas disminuidas y otros); educación permanente, educación de adultos, personas en situación de encierro, educación inicial, educación indígena, lenguas extranjeras, especializaciones en ciencias básicas, matemáticas, ciencias sociales. También, visualiza la oferta educacional especializada para la formación de Directores, Coordinadores, Tutores, Supervisores, Psicólogos Educativos, Evaluadores Educativos. Otro tema, no menor, es la urgente necesidad de tener y ejecutar un plan de Formación de los Formadores.

Formación Docente Inicial

La oferta de Formación Docente Inicial se muestra con limitada cobertura, discontinuidad, carencia de un enfoque sistémico y saturación de docentes de Educación Escolar Básica (EEB 1° y 2° ciclos). No atiende necesidades reales de Formación Docente. Así, por ejemplo, se conoce que en el 3° ciclo de la EEB, el 38% de los y las docentes no posee la formación académica necesaria para el nivel que enseñan.

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

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



Si bien se conocen propuestas puntuales, no se cuenta con un Plan Nacional de Formación de Formadores para personas que son o serán Directores, Supervisores y personal especializado. Existen esfuerzos aislados del MEC de formación a nivel de Maestría de profesionales (Programa Liderazgo Educativo- MEC/BIRF). No se ha desarrollado un itinerario formativo para docentes articulado a la oferta en educación superior.

Los IFD forman parte del Sub-sistema de Educación Superior, junto a los Institutos Superiores y las Universidades, pero estos últimos no reconocen ni valoran la Formación Docente Inicial para la continuidad de estudios, salvo excepciones donde existen convenios de cooperación entre las instituciones.

Se conocen algunas Universidades que facilitan la formación de grado reconociendo las materias aprobadas en los Institutos de Formación Docente y el título de Formación Inicial. Se observa una articulación entre los programas de formación emulando lo que sería la construcción e instalación de un itinerario formativo docente. Sin embargo, esta práctica no es generalizada y además el propio MEC desvaloriza esta modalidad de formación al otorgar menor puntaje a títulos académicos obtenidos de la suma de materias convalidadas más años de licenciatura. Los y las docentes participan con desventajas en los Concursos Públicos de Oposición en relación a colegas que han cursado programas de licenciatura sin materias convalidadas.

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

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

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

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

Formación continua de docentes en servicio

Los IFD “no tienen mayoría de edad”, es decir, no asumen su condición de Educación Superior. El calendario académico anual y el horario de funcionamiento son iguales a los de la escuela, por lo tanto, no están disponibles para docentes en servicio.

En los IFD, la oferta de formación continua en servicio es baja, no es sistemática, no está articulada a la Carrera Docente en la mayoría de los casos, no está a cargo de personas idóneas para el cargo.

Es necesario “encontrar otras maneras” de facilitar la formación inicial y continua de los docentes.

La formación en servicio es considerada “un evento, no un proceso”

Existe discontinuidad en los programas y las acciones de formación docente: la escala de operación, los modelos “en cascada”, diseños y procesos están frecuentemente alejados de los intereses, entornos y necesidades de los sujetos.

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

Mecanismo de Licenciamiento y Acreditación de Instituciones Formadoras de Docentes.

“Las evidencias empíricas mostraron la necesidad de pensar en el mejoramiento permanente de los Institutos, por lo cual se avanzó en el diseño y validación del sistema de Licenciamiento y Acreditación de las instituciones formadoras de educadores” (Mesa SIE, 2013).

“El Ministerio de Educación y Cultura, desde la Dirección de Formación Docente, a través del Programa Escuela Viva Hekokatúva (Componente 2: Mejoramiento de la Formación Inicial de los Maestros) ha iniciado la evaluación institucional de todos los Institutos de Formación Docente del sector oficial (40 en total) y tres del sector privado, atendiendo dos momentos: el proceso de la autoevaluación y de la evaluación externa” (Insfrán, 2006).

La experiencia piloto de evaluación de IFD, de los años 2005 y 2006, sirvió de base para avanzar en el diseño de un Mecanismo de Licenciamiento y Acreditación de estos entes, en los años 2007 y 2008. Para el efecto, el MEC contó con el apoyo del Banco Mundial (en el marco del Proyecto de Reforma de la Educación, componente de Desarrollo Institucional, sub componente gestión del sistema).

El objetivo del componente Desarrollo Institucional es asegurar la excelencia en la preparación inicial de los docentes, para lo cual necesita verificar que cada IFD tenga la calidad académica, organizacional y financiera, necesarias para desarrollar su trabajo en forma sustentable.

El proyecto recoge los resultados de trabajos ya realizados en el sistema educacional, a través de los cuales se han diseñado criterios e indicadores de evaluación para instituciones formadoras de docentes, y se han llevado a cabo procesos de autoevaluación en un número significativo de instituciones.

El Mecanismo de Acreditación de las IFD, diseñado en el año 2008, atiende el marco legal vigente, por lo que distingue dos etapas en la evaluación de las mismas, en el entendido que, tanto el MEC como la ANEAES (2003), intervienen en la evaluación de la calidad de las IFD y tienen el mandato explícito de velar por la calidad de la formación de docentes (que la Ley 1264 da al MEC), por ello el Mecanismo de Acreditación está compuesto por:

Una primera etapa asociada a un proceso de Licenciamiento o evaluación del cumplimiento de los criterios esenciales de calidad para formar a los docentes para el sistema educativo. Esta etapa le corresponde aplicar al Ministerio de Educación y Cultura, único ente en Paraguay con facultades para autorizar el funcionamiento de un Instituto de Formación Docente o de programas de formación de profesores o para rechazarlo.

El MEC también declara explícitamente que el ejercicio de la profesión docente se encuentra incluido en aquellas carreras que, de acuerdo al Art. 2° de la Ley N° 2072/03 de creación de la ANEAES, deben acreditarse; por cuanto, su práctica, puede significar daños a la integridad de las personas o a su patrimonio, lo que obliga a la segunda etapa.

En suma, Licenciamiento es la certificación de que una Institución Formadora de Docente, habilitada, cumple con los criterios esenciales de calidad establecidos, para sus dimensiones: propósitos institucionales, organización, gestión y administración, implementación del currículo, vinculación con el medio, recursos humanos y la infraestructura y recursos para la enseñanza.

El Manual Licenciamiento de Instituciones Formadoras de Docentes, presenta en detalle el mecanismo de evaluación. No obstante, se resaltan los siguientes elementos del Modelo:

Tabla 1: Características esenciales del Mecanismo de Licenciamiento de IFD

Licenciamiento de Instituciones Formadoras de Docentes

Responsable de implementación: Ministerio de Educación y Cultura.

Instrumento normativo para la implementación: Resolución del Ministerio de Educación y Cultura.

Propósitos: (i) Garantizar la calidad de la formación de los docentes, (ii) Incentivar el mejoramiento continuo del servicio educativo de las IFD.

Financiamiento: El MEC atenderá y tomará decisiones al respecto.

Objetivo: Verificación del cumplimiento de criterios esenciales de calidad de IFD.

Estructura encargada de los procesos de la etapa de licenciamiento: Dirección General de Educación Superior; Consejo de Evaluación de IFD; Unidad Técnica de Evaluación y Pares evaluadores externos.
Foco de análisis: Institucional.

Enfoque: Control de calidad.

Ámbito de aplicación: Instituciones Formadoras de Docentes de gestión oficial o privada.
Carácter: Obligatorio.

Evaluadores: Comité de pares evaluadores externos

Fases de la etapa de licenciamiento: Autoevaluación, Evaluación externa, Resolución de Licenciamiento.

Pautas para la emisión de juicios evaluativos: Se establecen pautas para la verificación de indicadores y para la verificación del grado de cumplimiento de los criterios. Debe recordarse que las pautas no constituyen puntos de corte fijados taxativamente, sino que sirven como referencia para establecer el nivel de cumplimiento respectivo.

Tiempo promedio previsto para el desarrollo de las fases de la etapa de licenciamiento: 7 a 10 meses.

Matriz de evaluación:

Dimensiones de evaluación: Propósitos institucionales; Organización, gestión y administración; Implementación del currículo; Vinculación con el medio; Recursos Humanos; Infraestructura y recursos para la enseñanza.

Criterios: Coherencia, Eficiencia; Eficacia; Integridad; Equidad; Pertinencia.

Actores: Directivos; Estudiantes; Docentes; Funcionarios; Egresados; Agentes externos.

Resoluciones posibles de la Dirección General de Educación Superior: Licenciamiento; No licenciamiento; Licenciamiento postergado.

Instancias de apelación: Viceministerio de Educación, Ministerio de Educación.

Vigencia de la resolución de licenciamiento: 5 años

Instituciones afectadas: Institutos de Formación Docente; Universidades /Programas de Formación Docente; Institutos Superiores de Educación.

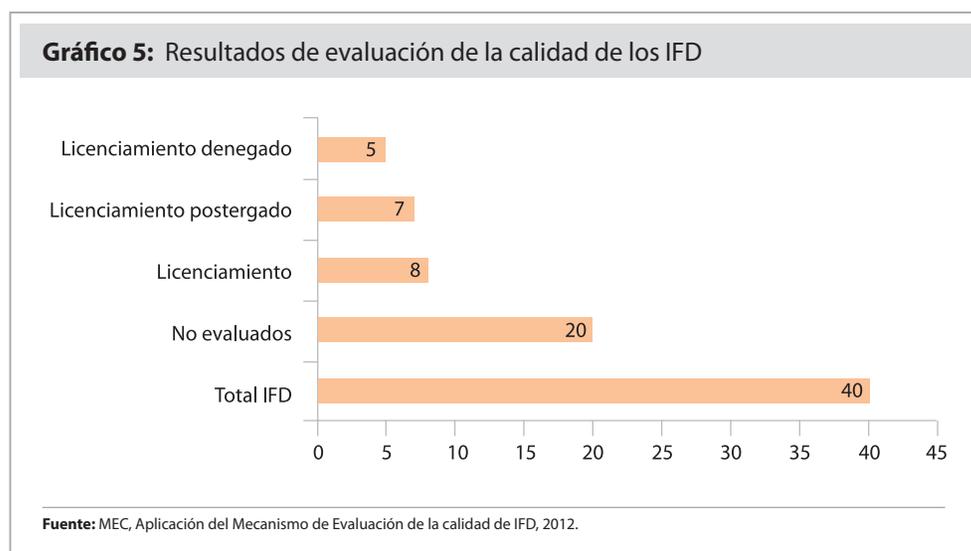
Tabla 2: Dimensiones evaluadas para el Licenciamiento de IFD

Dimensiones	Conceptualización
Propósitos Institucionales	Se refiere a la definición explícita y clara de un proyecto educativo institucional que contenga: propósitos, valores, metas, a corto, mediano y largo plazo que facilite el buen uso de los recursos institucionales y oriente su actividad en términos de pertinencia social.
Organización, Gestión y Administración	Se refiere al conjunto de políticas y mecanismos destinados a organizar las acciones y recursos materiales, humanos y financieros de la institución, en función de sus propósitos y fines declarados. Considera la organización y estructura institucional, el sistema de gobierno y la administración de recursos humanos, materiales y financieros.
Implementación del Currículum	Se refiere a la forma concreta en que la Institución interpreta la intencionalidad del marco curricular nacional para la formación docente e implementa el currículum en la Institución, incorporando las adecuaciones pertinentes y los procesos evaluativos. Comprende: perfil de egreso, plan de estudio, programas de cursos, proceso enseñanza- aprendizaje y la práctica educativa supervisada.
Vinculación con el Medio	Se refiere al conjunto de nexos establecidos con el medio socioeducativo: instituciones educativas, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, redes, etc., con el fin de mejorar el desempeño de las funciones institucionales, de facilitar el desarrollo académico y profesional de los miembros de la institución y su actualización, y perfeccionamiento o de obtener recursos.
Recursos Humanos	Se refiere a la disponibilidad, calificación y adecuación del personal directivo, docente, técnico, de apoyo y de servicios para el desarrollo del currículo y el cumplimiento de las metas institucionales. Incorpora también al estamento Estudiantil cuestiones referidas a: mecanismos de admisión, permanencia, atención extra aula, bienestar estudiantil, promoción y titulación de los estudiantes. En cuanto a los egresados, se refiere al comportamiento académico (ingreso/egreso, transferencia, abandono, inserción laboral, etc.).
Infraestructura y Recursos para la Enseñanza	Se refiere a las políticas y mecanismos institucionales para la satisfacción de los requerimientos de infraestructura y equipamiento, asociados a las funciones institucionales y a las necesidades de sus integrantes (académicos, docentes, estudiantes, funcionarios, técnicos, etc.), así como, a la disponibilidad efectiva de los recursos en tiempo y forma.

El MEC crea en el año 2009, la Dirección General de Evaluación para la Carrera Docente, que luego cambió su denominación y hoy se llama Dirección General para el Desarrollo Profesional del Educador, y le encargó la evaluación para el acceso a la carrera docente, la evaluación de las Instituciones Formadoras de Docentes y la evaluación del desempeño docente.

La segunda etapa, de Acreditación, se aplica obligatoriamente (en virtud del artículo recién citado) a aquellas Instituciones Formadoras de Docentes que superaron exitosamente la primera y, por consiguiente, están en condiciones de someterse al proceso de acreditación administrado por la ANEAES.

En el 2012, de un total de 20 IFD de gestión oficial evaluados, sólo 8 obtuvieron la resolución de Licenciamiento, lo cual expresa que los mismos reúnen los requisitos mínimos para operar. A la fecha de este informe se desconocen aún los resultados de la evaluación de los otros 20 IFD de gestión oficial.



En el año 2011, se inicia el proceso de autoevaluación en los 40 Institutos de Formación Docente de gestión oficial, tomándose la decisión, principalmente por cuestiones presupuestarias, ingresar a 20 IFD de gestión oficial al proceso de evaluación externa, cuya dinámica también fue ajustada por cuestiones presupuestarias, y durante el año 2012 se realizaron las evaluaciones externas. La Mesa, llama la atención sobre la falta de apoyo y decisión de las autoridades para la aplicación del mecanismo. No se ha aplicado ni a la totalidad de los IFD de gestión oficial y no se ha iniciado el proceso con ningún IFD de gestión privada.

La composición del Comité de Evaluación Externa, propuesta en el mecanismo, tampoco ha sido atendida por cuestiones presupuestarias. El mismo estuvo conformado por profesionales paraguayos, principalmente, funcionarios del MEC, con título de Maestría y amplia experiencia en Educación. La premisa de contaminación del proceso evaluativo, por conflicto de intereses a juzgar por los resultados, parecen no haber ocurrido. No obstante, la Mesa considera que en futuros eventos debe ser respetado el modelo en su totalidad de modo a reconocer sus bondades y defectos y que el proceso sirva como base al proceso de acreditación ante la ANEAES.

Otro tema vinculado al proceso de Licenciamiento, es la negativa de la ANEAES ante la invitación del MEC de conformar el Equipo de Evaluación, con la justificación de que el modelo no condice con los principios y

modelos aplicados por la Agencia. Esta negativa parece improcedente a la luz de la vigencia de un convenio MEC/ANEAES, para la aplicación experimental del Mecanismo de Licenciamiento.

Parece, existir una confusión conceptual de la Agencia, respecto a los propósitos y alcance del Mecanismo de Licenciamiento, cuestión que la Mesa desea descartar considerando que casi todo el personal técnico de la ANEAES, integra el plantel funcionarios del MEC comisionados, y estos mismos profesionales fueron los que lideraron el proceso de construcción y aprobaron en su momento el Mecanismo de Licenciamiento. La Mesa, cree importante y urgente retomar la conversación con la Agencia sobre el tema de modo a encontrar solución a la situación planteada.

De modo a comprender mejor los resultados de la aplicación experimental, se recuerda que el mecanismo de evaluación para el Licenciamiento de las IFD, diseñado y aprobado por el MEC, prevé las siguientes resoluciones:

- **Licenciamiento:** expresa que la Institución Formadora de Docente cumple con los criterios esenciales de calidad establecidos; se le otorga el Certificado de Licenciamiento y puede continuar su operación sin restricciones.
- **No Licenciamiento:** expresa que la Institución Formadora de Docentes, luego de la evaluación, no cumple con la mayoría de los criterios esenciales de calidad establecidos y no tiene las condiciones para superar sus deficiencias en un plazo determinado de dos años. Por tanto, no pueden recibir nuevos alumnos y deberán cerrarse bajo las condiciones establecidas por el MEC, en la Normativa para la apertura, funcionamiento y cierre de instituciones educativas.
- **Licenciamiento postergado:** La Institución Formadora de Docente cumple con la mayoría de los criterios esenciales, desea continuar operando y presenta condiciones que permiten suponer que, en un plazo de dos años, podrá superar las deficiencias identificadas. Entran en un proceso de supervisión, con el fin de verificar que están desarrollando el Plan de Mejoramiento, definido a partir de la evaluación. Durante este período, el MEC le aplicará diversos instrumentos de evaluación, dependiendo de las deficiencias identificadas, y verificará que se superen satisfactoriamente las debilidades presentes. Al término del periodo establecido para la supervisión, la Institución Formadora de Docentes deberá someterse a una reevaluación, que conducirá a una de las dos situaciones señaladas precedentemente.

Se ha informado a la Mesa, que si bien el MEC ha resuelto el licenciamiento de 8 IFD, el no licenciamiento de 5 y postergar la resolución de licenciamiento a 7 IFD, no se han tomado las decisiones asociadas a las categorías de licenciamiento, pero sí se han adoptado algunas decisiones, informadas por circular del Viceministerio de Educación Superior, que buscan fortalecer las bondades de los IFD con Licenciamiento y restringe -en alguna medida- la operación de los “no licenciados” o con resolución de “postergación del licenciamiento”. Se ha analizado también en el grupo, los efectos de desánimo que causó en las instancias directivas de los IFD las resoluciones de “no licenciado o postergado”. Debe entenderse, que el mecanismo busca la mejora del servicio educacional de los IFD y no “castigar”.

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

Mecanismo de Certificación del Educador Profesional

El MEC, en el marco del Proyecto de Reforma de la Educación, con énfasis en la Educación Media, al mismo tiempo diseña el mecanismo de evaluación de la calidad de las Instituciones Formadoras de Docentes, denominado Mecanismo de Certificación de los Educadores Profesionales.

En el Manual de Certificación de los Educadores Profesionales, publicado por el MEC, se presenta el mecanismo en su totalidad. Inicia con la definición, que expresa: La Certificación de Educador Profesional “es el conjunto de procesos que acompaña el desarrollo profesional del educador, asegurando que el mismo posee las competencias docentes requeridas para su ingreso laboral al sistema educativo oficial y durante su permanencia en el mismo, demuestra cada cierto tiempo, mediante evaluaciones de desempeño, su competencia para el cargo que ocupa.

Este mecanismo, se halla fuertemente asociado al desarrollo profesional sistemático y permanente. Su objetivo es “apoyar la mejora continua de la calidad educativa, verificando mediante evaluaciones sistemáticas de desempeño, la posesión por parte de los educadores de las competencias necesarias para una educación efectiva”.

El Mecanismo integra los procesos de: a) matriculación, b) valoración documental de antecedentes académicos y laborales (certificación documental), y c) concurso público de oposición implementados por el Ministerio de Educación y Cultura desde el año 2004 e incorpora, el proceso de evaluación de desempeño durante la permanencia del educador en el sistema educativo oficial.

Comprende los procesos de Ingreso y Certificación Profesional. El primero, se asocia al proceso de acceso laboral al sistema educativo oficial e incluye la matriculación (registro de educador), la verificación documental y valoración de los antecedentes académicos y laborales y la aprobación de un concurso de oposición. El segundo, en tanto, comprende la evaluación sistemática y permanente del desempeño con propósitos de desarrollo profesional del educador y el mejoramiento cualitativo del sistema educativo paraguayo.

Seguidamente, se presenta en forma escueta, los procesos vigentes desde el año 2004, para el ingreso laboral del educador en el sistema educativo oficial.

- **Matriculación:** Es el procedimiento por el cual el Ministerio de Educación y Cultura expide la Matrícula de Educador a toda persona con título habilitante, en cualesquiera de las ramas del saber humanístico, científico y tecnológico, que se dedique en forma regular a alguna actividad docente en establecimientos, centros o instituciones educativas o de apoyo técnico – pedagógico de la gestión educativa. El Registro de Educador, es requisito obligatorio para el ejercicio de la profesión de educador, en instituciones educativas de gestión oficial, subvencionada o privada. El MEC expide una sola vez la Matrícula de Educador, que consiste en una numeración que identifica al Educador durante toda su vida profesional y consigna en todas las documentaciones expedidas por el Ministerio, y de particular modo, en el Certificado de Trabajo del Educador.
- **Certificación Documental:** Es la Resolución expedida por el MEC, en la que se consigna la valoración de los antecedentes académicos y laborales del Educador, producto del cotejo de sus evidencias documentales con las puntuaciones previstas en el Manual de Selección del Personal de la Educación, vigente. La Resolución establece el puntaje acumulado por el Educador, valora las documentaciones (antecedentes académicos y profesionales) presentadas e indica los cargos para los cuales puede concursar, según el puntaje acumulado, que da cuenta de las competencias potenciales del educador para ejercer el cargo en concurso.

La presentación de la Resolución de Certificación Documental es requisito obligatorio para participar en Concursos Públicos de Oposición, para llenar cargos vacantes en instituciones educativas de gestión oficial y subvencionada y para el acceso al Registro Escalafonario. La Resolución de Certificación Documental tiene validez de dos años calendarios, contados desde la fecha de expedición.

- **Concurso Público de Oposición:** Es el proceso por el cual se escoge a la persona idónea (competente) para un determinado cargo vacante o creado. El mismo tiene como puntales básicos los requisitos del cargo y el perfil requerido. El primero, guarda relación con las condiciones y características mínimas que el cargo exige y requiere de los postulantes y, el segundo refiere a las características que debe reunir el postulante en términos de competencias laborales. La Resolución del MEC N° 2031 del 10 de febrero de 2012, aprueba el reglamento del concurso público de oposición.
- **Registro Escalafonario:** Escalafón docente: Es el sistema por el cual se otorga un beneficio económico a los educadores profesionales, matriculados, de acuerdo a su preparación académica, experiencia docente, aptitudes y méritos legalmente reconocidos por el Ministerio de Educación y Cultura; que tengan cumplidos 5 (cinco) años de antigüedad a partir de su primer nombramiento o en el grado anterior. El escalafón está compuesto por 5 (cinco) grados académicos.
- **Evaluación del desempeño del Educador:** El Educador que ingresa el Sistema Educativo Oficial, por la vía de los procesos vigentes para el acceso a un cargo: Matriculación, Certificación Documental y Concurso Público de Oposición, para obtener la Certificación de Educador Profesional, debe someterse a instancias de evaluación de desempeño; es decir, de evaluación de su actuación, bajo las condiciones, procedimientos y disposiciones establecidas para el efecto.

La evaluación de desempeño del Educador es el proceso que recoge y valora todas las acciones y los esfuerzos del MEC, desplegados para el ingreso al sistema y que busca instalar la cultura de la evaluación, que acompañe al educador durante su permanencia en el sistema, en la búsqueda de su desarrollo personal y profesional, y por ende, el mejoramiento cuantitativo y cualitativo de los aprendizajes, que impacte en la calidad de vida de todos y promueva el diseño e instalación de la carrera docente.

La evaluación de desempeño del Educador completa los procesos vigentes para el ingreso a un cargo en el Sistema Educativo oficial y, junto a ellos, se constituye en el Mecanismo de Certificación de los Educadores Profesionales.

El Mecanismo tiene procesos en aplicación y los resultados no son tan alentadores, como puede verse en las tablas y gráficos siguientes, proveídos por la Dirección General de Desarrollo Profesional del Educador.

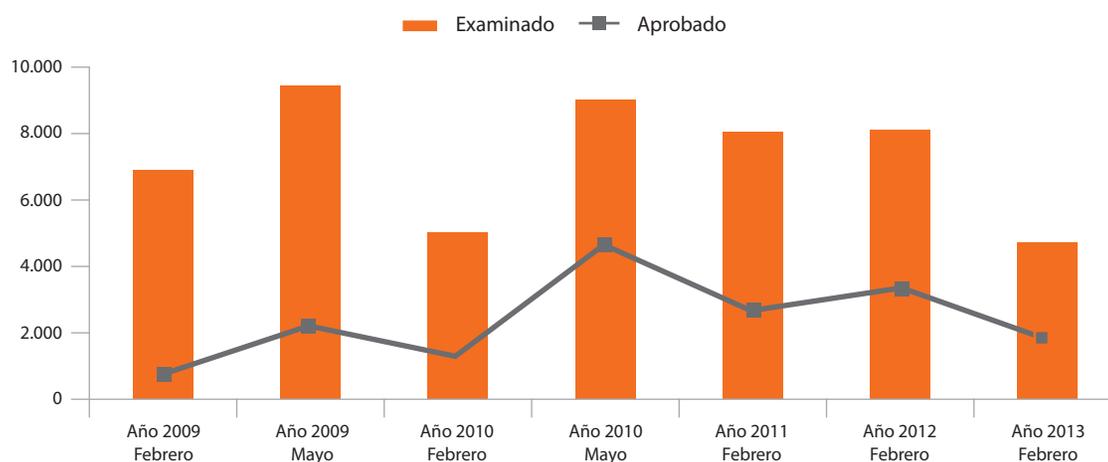
Concurso público para la selección de docentes: Por un lado, la aplicación del mecanismo tiene serios problemas presupuestarios para su aplicación plena: recursos para diseño y multiplicación de pruebas, movilidad y alojamiento de evaluadores, entre otros. Además, tal como está planteado el reglamento de selección, la participación de los representantes del gremio docente supera en número a los representantes del ente contratante, en este caso, el Estado a través del Ministerio de Educación y Cultura. También, se han reportado evidencias de conflictos de intereses de los representantes gremiales cuando sus asociados se encuentran compitiendo por una plaza.

Los resultados obtenidos por los maestros, supervisores, directores – postulantes, parecen ser datos contundentes de los déficits en la formación de los mismos, asociado a la necesidad de revisión y ajuste del propio mecanismo de concurso.

El comportamiento de resultados en las pruebas escritas para selección a cargos docentes y directivos se muestra en la Tabla y Gráfico 3, siguientes:

Tabla 3: Resultados de evaluación de la calidad de los IFD

AÑO	MESES	EVALUADOS	APROBADOS	% DE APROBADOS
2009	Febrero	7000	910	13 %
2009	Mayo	9500	2185	23%
2010	Febrero	4998	1399	28 %
2010	Mayo	9034	4554	50,4%
2011	Febrero	8085	2742	34%
2012	Febrero	8118	3301	40.6%
2013	Febrero	6862	1816	26.4%



Las pruebas para la selección tuvieron carácter nacional y se buscó evaluar conocimientos generales y específicos requeridos en los cargos docentes y directivos.

Fueron evaluadas las siguientes dimensiones:

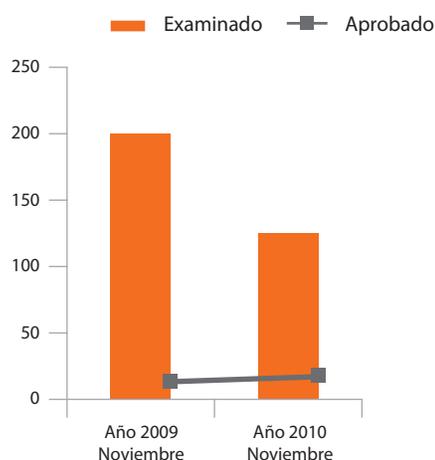
- gestión de implementación del currículo social (planificación, conducción y evaluación del proceso de enseñanza y aprendizaje);
- gestión de vinculación social (vinculación con actores educativos. Leyes y normativas afines a la educación); y
- gestión del desarrollo profesional (Competencia comunicacional de los idiomas oficiales comprensión lectora y gramática aplicada).

El alto porcentaje de docentes y equipos directivos que no aprueba el concurso del año 2009 no es un hecho puntual sino que responde a una tendencia. Si se examinan los resultados del Concurso Público de Oposición de Educadores, de otras convocatorias, los resultados tienen la misma tendencia, tanto para docentes como para directores, excepto los resultados del mayo de 2010.

Los resultados en pruebas escritas, en el proceso de selección a cargos de Supervisión educativa y Direcciones Generales de Instituciones Educativas, tampoco son muy auspiciosos, considerando los datos contenidos en la Tabla y Gráfico siguientes:

Tabla 4: Resultados de Pruebas Escritas para selección a cargos de Supervisión Educativa y Direcciones Generales de Instituciones Educativas:

AÑO	MESES	EXAMINADOS	APROBADOS	% DE APROBADOS
2009	Noviembre	201	19	9%
2010	Noviembre	131	22	17%



Evaluación de desempeño de Docentes

El MEC históricamente ha venido aplicando unos formularios para la evaluación del desempeño docente, denominado Foja de Servicio. Estas fojas eran completadas por la Dirección Institucional y entregadas al MEC, año tras año. El "ritual" de cada año, no logró influir positivamente en el mejoramiento del desempeño docente, si se toma como referencia los resultados académicos de los estudiantes en las pruebas de SNEPE o los propios resultados en los concursos docentes. Sin embargo, las calificaciones de desempeño docente, se ubicaban mayoritariamente en la escala de desempeño "excelente".

Diseñado el Mecanismo de Certificación del Educador Profesional, a partir del año 2009 se viene aplicando parte de la propuesta de evaluación de desempeño docente, que incorpora otros actores e instrumentos para la evaluación. No obstante, la falta de recursos financieros limita la aplicación plena del mecanismo y hasta la fecha de este informe, aún cuando la Dirección General encargada de su administración ha realizado esfuerzos extraordinarios para su aplicación, parece no ser de mucha utilidad el proceso, pues no está siendo aplicado en su totalidad y no están dadas las condiciones políticas, económicas ni sociales para su aplicación y uso de resultados.

Si el mecanismo no es aplicado en su diseño completo, en breve, a juicio de la Mesa, se convertirá de nuevo en una burocracia sin valor alguno, aún cuando demande tanto esfuerzo su aplicación,

Por otra parte, los miembros de la Mesa, encuentran como una posibilidad de fortalecimiento del mecanismo, si su aplicación se le encargara a un ente externo al MEC. Esto es, pensar en una institución nacional de evaluación, que se encargue de la selección y evaluación de desempeño de los docentes. En este caso, el MEC, informaría de sus necesidades evaluativas y la institución nacional de evaluación, externa al MEC, se encargaría de la aplicación completa del proceso.

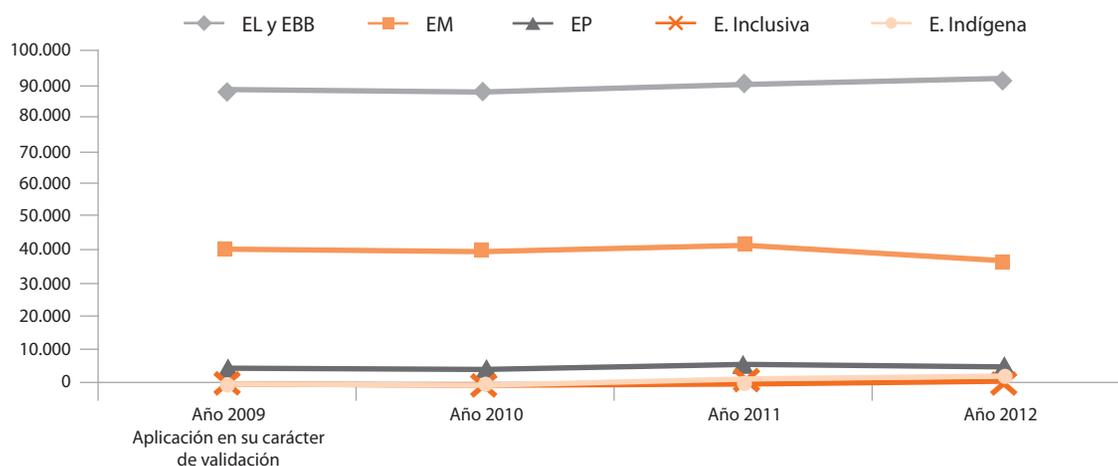
También, se ha analizado en la Mesa, la excesiva burocracia instalada para la matriculación y certificación inicial de los docentes. Se estima, que los procesos podrían agilizarse para los egresados de la Formación Docente, junto con la expedición de los títulos académicos. Esto es, la misma institución formadora, con los documentos académicos y personales que acreditan el cumplimiento de los requerimientos, podría tramitar ante las instancias competentes la matriculación y la primera certificación docente y que los mismos sean entregadas junto con el diploma académico.

Demás está decir, la urgente necesidad de operar un sistema electrónico de gestión de estas documentaciones y evitar los archivos físicos – papel, que es una tremenda carga para el MEC, sujeto a extravíos, deterioros, etc.

La valoración documental, es otro tema que merece análisis y decisiones y en particular, su peso en el proceso de selección de docentes y directivos.

Tabla 5: Aplicación de los Cuestionarios A “Autoevaluación” y Cuestionario “B” Evaluación por Superior, en el marco de la evaluación de desempeño a docentes de los diferentes niveles y modalidades educativas.

AÑOS/DOCENTES	EI Y EEB	EM	EP	E. INCLUSIVA	E. INDÍGENA	TOTAL DE DOCENTES
Año 2009. Aplicación en su carácter de validación.	88.000	40.000	4500	0	0	132.500
Año 2010.	88.000	40.000	4500	0	0	132.500
Año 2011.	91.073	42.260	5480	794	1695	141.302
Año 2012.	91.073	36.000	5480	794	1695	135.042



Propuesta Técnica

A la luz del diagnóstico, la Mesa, entiende que el mejoramiento de la Formación de Docentes en el Paraguay requiere de intervención desde distintas áreas y de múltiples actores. Es necesario incorporar acciones de mejora desde el marco legal, la estructura organizacional y funcional, con competencia en materia de políticas docentes, las instituciones y los programas de formación docente, así como la certificación de los Educadores Profesionales.

Las acciones de mejora también requieren la contribución y el compromiso de varios actores: el propio docente, el Estado, la sociedad civil organizada, las instituciones educativas, los organismos internacionales, los representantes sindicales y la sociedad toda.

No existe receta única, ni mágica; lo que sí existe es una urgencia para iniciar el proceso de mejora. Se entiende, que la situación está sumamente “diagnosticada”, se reconocen algunos esfuerzos aislados o sin apoyo político, ni compromiso de las autoridades, y otros, de los que merecen ser recogidas las lecciones aprendidas, ajustar y continuar.

Por último, la globalización y la sociedad del conocimiento brindan un sinnúmero de oportunidades para conocer, comprender e intercambiar buenas prácticas entre los países de modo a ir ensayando la mejor práctica para el Paraguay.

ACCIONES A CORTO PLAZO

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

ACCIONES A MEDIANO PLAZO

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

ACCIONES A LARGO PLAZO

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

Hoja de ruta ¿Por dónde empezar?

Se estima necesario:

1. Dar continuidad al Plan de Trabajo.
2. Empezar acciones menores, de corto plazo, posibles de ser aplicados de modo a dar inicio a los procesos de mejora.
3. Socializar con instancias competentes el avance de las tareas.

Mesa Temática 3

Mejoramiento Organizacional (O&M)

Integrantes de la Mesa

Juntos por
la Educación

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

MEC,
Dirección de
Mejoramiento
Organizacional

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

Objetivo de la Mesa

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

Justificación

Conforme a publicaciones de diversas fuentes de los últimos años, Paraguay debe mejorar ostensiblemente algunos de sus indicadores educativos si desea mejorar su nivel de competitividad y aprovechar sus potencialidades geopolíticas.

Algunos de estos indicadores evalúan la capacidad de las personas para adquirir conocimientos, medida por la tasa de alfabetización de adultos y el porcentaje de egreso en la combinación de los tres niveles de educación formal (educación básica, educación media y educación superior).

Otros indicadores evalúan la innovación, la calidad de las instituciones públicas, la eficiencia en el mercado laboral, la infraestructura adecuada y el avance tecnológico; éstas son cuestiones que imponen factores significativos para los negocios y el proceso de desarrollo económico.

Paraguay también debe fortalecer su institucionalidad democrática, proceso que se mide en términos de avance en procesos de descentralización, participación y control social.

En este sentido, la elaboración de una propuesta de lineamientos estratégicos de actuación para el desarrollo del Sistema Educativo Nacional no debe olvidar estos elementos; de igual modo, en la propuesta de Carta Orgánica estos han de ser temas transversales a ser incorporados.

Es innegable que Paraguay necesita mejorar los niveles de competitividad como un medio de acceso a un desarrollo económico más sostenible y sustentable en el tiempo. En este desafío, deben mejorar la calidad de las instituciones públicas, el sistema educativo, la innovación y el avance tecnológico. Esto no es tan simple, pues se requiere de una atención sistémica que sólo puede lograrse con un pacto social de profundo alcance.

Tomando el primer punto, el de mejorar la calidad de las instituciones públicas y brindar una educación de calidad, es pertinente, tener muy presente, que el Ministerio de Educación carece de una Carta Orgánica. En este sentido, algunos de los efectos de esta carencia se reflejan en su denominación; otros en la superposición de sus competencias y en la confusión de roles de apoyo, asesoramiento y control con roles misionales, etc. Así, de un tiempo a esta parte, hemos pasado de denominarla Ministerio de Educación y Culto a Ministerio de Educación y Cultura, o simplemente MEC, para evitar incurrir en explicaciones que nos llevan a justificar por qué Culto, en un país declarado no confesional o por qué Cultura, si existe una Secretaría Nacional de Cultura.

Las políticas de juventud, los derechos indígenas y los derechos humanos, son algunas de las preocupaciones que deben abordarse desde dicha institución, y aún se tratan de justificar los puntos de inflexión entre el sistema educativo y estas competencias, que más bien tienen un abordaje transversal a su actuación.

La organización del Ministerio ha sido definida aleatoriamente por medio de Leyes promulgadas por el Poder Legislativo y, en otros casos, por medio de Decretos-Ley y Decretos del Poder Ejecutivo. Desde el 2008, se han establecido una decena de Decretos que modifican una y otra vez su organización por lo que será pertinente repensar en una organización que otorgue cierta previsibilidad en el tiempo.

Por ello, se siguen comprometiendo los escasos recursos del sistema en competencias de carácter social (INDI, Culto, Juventud, etc.) que deben ser abordadas en otras Instituciones del Gobierno y que, si bien son importantes, poco aportan a la calidad de la educación.

Es un desafío por asumir con responsabilidad, apertura y suficiente madurez democrática, la necesidad de comprometer esfuerzos sustanciales por la dotación de una mayor institucionalidad a todo el Sistema Educativo Nacional, pues es innegable que fortaleciendo al órgano rector, se fortalecerá a sus componentes en consecuencia.

Dotar al Ministerio de Educación de una Carta Orgánica permitirá corregir las debilidades insignificantes o sistémicas, como las que surgen cuando se crean cargos en función a las personas y no en función a resultados esperados, o se crean y reproducen órganos que poco aportan a la calidad educativa.

La Carta Orgánica del Ministerio de Educación, es un instrumento que ayudará a mejorar su desempeño en pos del cumplimiento acabado de su misión; ayudará, de igual modo, a incorporar medidas de innovación y a estimular la participación ciudadana y, con ello, a mejorar la gestión institucional. Es un compromiso con la eficiencia y la eficacia de la educación. Es una apuesta a la coherencia que debe existir entre la naturaleza de la organización y las competencias que le son asignadas, para que estas ya no actúen como en compartimientos estancos, con graves problemas de gobernabilidad interna.

Introducción

El presente informe rescata y toma para sí un problema que afecta no sólo al Ministerio de Educación, sino que muy por el contrario es común a la gran mayoría de las Instituciones Públicas del Paraguay: la necesidad de contar con una CARTA ORGÁNICA que regule en un sólo documento, de carácter legal, toda la caracterización organizacional del Ministerio.

En la CARTA ORGANICA debe definirse la naturaleza, misión, visión y objetivo institucional, los principios fundamentales que guían su actuación, los tipos de órganos de gestión, así como las atribuciones y competencias de sus autoridades, unos lineamientos de política que guiarán el desarrollo de su modelo de gestión, entre otros principios que regulan los servicios y productos que deben prestarse, al igual que los medios de relación con otras instituciones público y/o privadas, nacionales e internacionales. Es un medio también, para guiar los medios de participación y control social, propios de un sistema democrático, participativo y pluralista.

Situación actual

La investigación, realizada por esta Mesa, ha sido llevada a cabo por un equipo vinculado a las instancias de mejoramiento organizacional del MEC, con amplio conocimiento de la historia y funcionamiento de la institución. Los miembros de la Mesa de O&M e Infraestructura han propuesto que la investigación sea desglosada en las siguientes fases:

1. Conocer y Comprender.
2. Panificar e Implementar.
3. Monitorear.
4. Informar y Comunicar.

El análisis institucional ha sido abordado desde diversas miradas, por lo que las conclusiones son agrupadas conforme a los siguientes criterios:

1. Informe Mundial sobre Desarrollo Humano
2. Indicadores Educativos del MERCOSUR
3. Índice de Competitividad
4. Índice de Descentralización
5. Índice de Priorización Geográfica
6. Indicadores Demográficos
7. Indicadores Educativos del Paraguay
8. Metas Educativas del Milenio
9. Planes de Alcance Nacional: Paraguay entre todos y todas
10. Planes de Alcance Sectorial: Paraguay 2020
11. Planes de Alcance Sectorial: Paraguay 2024
12. Procesos
13. Marco Legal

En cada uno de los criterios abordados, han sido incluidos breves párrafos de análisis que sirven de antecedente para las propuestas de ajustes a la CARTA ORGÁNICA o a los LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS.

Informe Mundial sobre el Desarrollo Humano. PNUD

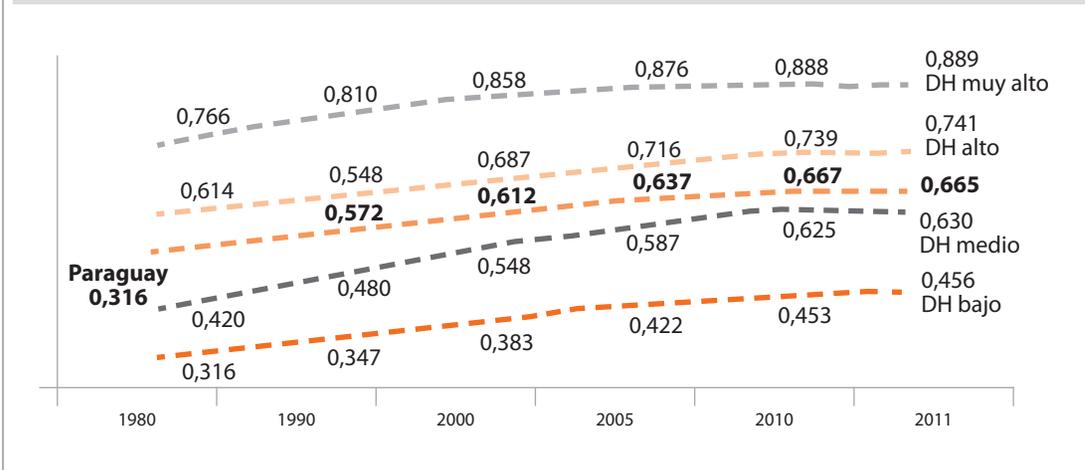
El PNUD lanza anualmente, desde 1990, el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano, en el que se propone la agenda de desafíos que los países necesitan encarar para alcanzar el Desarrollo Humano Sostenible. Para su construcción son tomados en cuenta tres aspectos básicos del Desarrollo Humano:

- La capacidad de las personas de vivir una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer.
- La capacidad de las personas para adquirir conocimientos, medida por la tasa de alfabetización de adultos y la combinación de los tres niveles de educación formal (educación básica, educación media y educación superior).
- La capacidad de generar recursos para poder alcanzar un nivel de vida decoroso y digno, medido por el PIB por habitante (expresado en su poder de compra efectiva en cada país).

Estos tres aspectos constituyen, con igual peso, un número único, el Índice de Desarrollo Humano. El IDH puede tomar valores entre los números 0 y 1, donde un mayor valor señala un más alto nivel de Desarrollo Humano alcanzado.

La última evaluación de Desarrollo Humano, en la Década 2001-2011, sitúa a Paraguay en el último lugar entre los integrantes del Mercosur (detrás de Brasil 0.667, Argentina 0.739 y Uruguay 0.889), lo que podría obedecer a la inversión en políticas sociales de estos otros miembros del bloque, que duplican, en promedio, la destinada por el Paraguay.

Gráfico 1: Tendencias del IDH según clasificación, 1980-2011



Indicadores Educativos del MERCOSUR

Conforme a los Indicadores Educativos del MERCOSUR publicados en el 2009; se expone a continuación la ubicación de Paraguay en el ranking de algunos parámetros relativos a la calidad de la educación:

Analfabetismo

- 1° Brasil (9,7%)
- 2° Paraguay (5,2%)
- 3° Chile (3,9%)
- 4° Argentina (2,6%)
- 5° Uruguay (1,8%)

Asistencia Escolar

- 1° Argentina (80,7%)
- 2° Brasil (70,6%)
- 3° Paraguay (62,5%)
- 4° Uruguay (59,5%)
- 5° Chile (47,1%)

Abandono Primaria

- 1° Paraguay (4,2%)
- 2° Brasil (2,3%)
- 3° Chile (1,4%)
- 4° Argentina (0,7%)
- 5° Uruguay (0,2%)

Abandono Secundaria

- 1° Paraguay (8%)
- 2° Uruguay (6,6%)
- 3° Brasil (5,3%)
- 4° Argentina (4,6%)
- 5° Chile (0,5%)

Índice de Competitividad

Conforme a la publicación de María Belén Servín, en el 2012, "La competitividad en el Paraguay, el desafío impostergable", de entre los principales indicadores que explican el bajo nivel de competitividad del país, se destacan la innovación (133), la baja calidad de las instituciones públicas (132), la falta de eficiencia en el

mercado laboral (127), la falta de una infraestructura adecuada (125), la educación superior (116) y el escaso avance tecnológico (112), imponiendo de esta manera costos económicos significativos para los negocios y reduciendo el proceso de desarrollo económico.

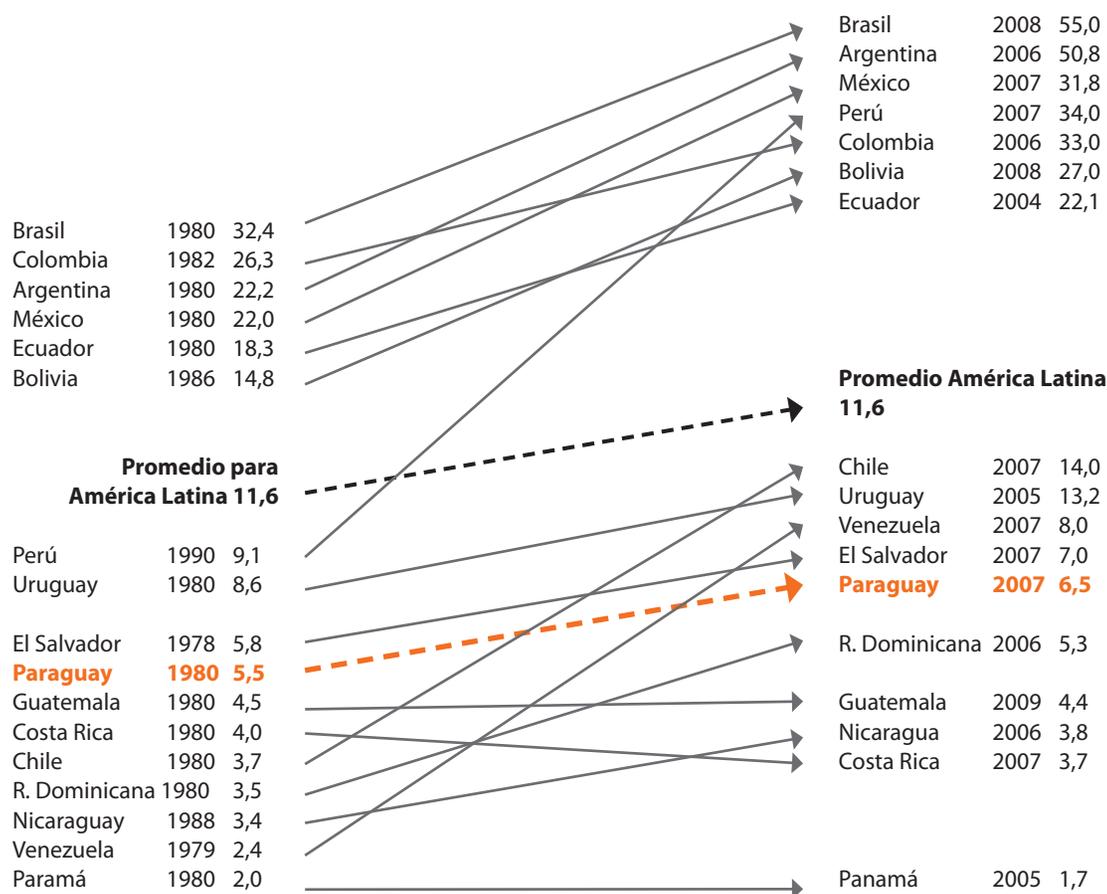
Índice de Descentralización

A partir del proceso de democratización, iniciado en 1992, con la reforma de la Carta Magna se planteó la necesidad de introducir reformas de carácter institucional que permitieran la participación de la sociedad y los municipios en la construcción de una sociedad más democrática.

En 1992 se aprobó la reforma constitucional que estableció el carácter descentralizado, o desconcentrado en su caso, de la administración del Estado.

En este caso, conforme a una publicación realizada en el 2007, del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, Paraguay se encuentra entre los 6 países con menor avance en sus procesos de descentralización, de los 17 analizados.

Gráfico 2: Evolución de la Descentralización en América Latina entre 1980 y 2007
% del gasto de los Gobiernos Intermedios y Locales en el Gasto del Gobierno General



Fuente: FMI, Banco Mundial, BI y CGLU. Elaboración: Mario Rosales.

En 1980 Paraguay destinaba el 5,5% del Gasto a los gobiernos locales, lo que lo ubicaba en la posición 11 de los 17 países. Al 2007 dicho porcentaje se ha incrementado al 6.5%, con un limitado crecimiento en términos de descentralización de un 1% en 27 años, por lo que ha bajado su posición al país 12 de los 17 países analizados.

A pesar de que la reforma constitucional suponía una determinación clara de voluntad política hacia la descentralización de los servicios a los gobiernos locales, poco se ha avanzado en términos prácticos hacia la aplicación de la normativa legal vigente en la materia.

En la misma línea, la Ley 3966/10, en su capítulo III, de las funciones municipales, Artículo 12, establece cuanto sigue: Las Municipalidades no estarán obligadas a la prestación de los servicios que estén a cargo del gobierno central, mientras no sean transferidos los recursos de conformidad a los convenios de delegación de competencias previstos en los artículos 16,17 y 18 de la misma Ley. Sin perjuicio de lo expresado, y de conformidad a las posibilidades presupuestarias, las municipalidades -en el ámbito de su territorio- tendrán las siguientes funciones:

En materia de Educación, Cultura y Deporte

1. La prestación de Servicios de Educación
2. La elaboración de planes municipales de educación, tomando en cuenta las necesidades educativas de la población del municipio, y considerando el enfoque de igualdad de oportunidades, de equidad de género, de no discriminación y de diversidad étnica.
3. La estimulación de acciones de promoción educativa comunal, el apoyo a organizaciones de padres de familias y de estudiantes y el fomento de la contribución privada a la educación.
4. La construcción, mejoramiento y mantenimiento de locales destinados a la enseñanza pública, incluyendo la dotación de equipamiento, mobiliario, insumos y suministros en general.

*Artículo 16. Convenio de Delegación de Competencias.

*Artículo 17. Relaciones Interinstitucionales.

*Artículo 18. Convenios Intergubernamentales .

Lo anterior demuestra que la sola existencia de un marco legal que establezca un contexto adecuado para la descentralización, no es suficiente ante la práctica común de flexibilizar las leyes.

Descentralización

Conforme la definición que le asigna el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la descentralización territorial implica la transferencia de funciones de la administración central a los gobiernos locales. La descentralización debe atenerse a ciertos límites pues debe mantener un equilibrio entre las libertades locales y la unidad nacional. Una mirada a los servicios públicos, desde una perspectiva descentralizada permite:

- Una mejor adaptación del servicio a las necesidades locales y especificidades geopolíticas.
- Descongestiona el trabajo de las autoridades superiores.
- Aporta rapidez en la gestión y resolución de conflictos locales.
- Evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas.
- Reducir las inconsistencias de las políticas globales y generalistas, que anulan o invisibilizan los problemas locales.
- Asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas.
- Atenuar el conflicto político y burocrático.
- Promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas.

La Descentralización, es un proceso irreversible, que debe ser acompañado institucionalmente por las autoridades del sistema educativo nacional y específicamente por el Ministerio de Educación. Las políticas, los planes y programas educativos deben abordar el enfoque territorial.

Los Municipios no pueden esperar a que desde el gobierno central desarrolle una política pública a nivel nacional. Es posible desarrollar el Estado desde el territorio y es legítimo el desarrollo de la participación y el control social.

En lo que respecta, a la definición de políticas territoriales realizadas en conjunto con los gobiernos locales, la Secretaría Técnica de Planificación a través de la Dirección de Desarrollo Territorial realiza -en coordinación con las Gobernaciones Departamentales- Diagnósticos Departamentales, que demuestran que la elaboración de las Políticas Públicas requieren de una atención holística y una coordinación y complementariedad (necesaria entre las Instituciones de diversa competencia) como medio para atender un problema específico, aparentemente propio de una sola Institución.

En el caso de referencia, cada gobernación –primero- y, luego, cada Municipio elaboran un Plan Estratégico Institucional, en el cual se compromete la participación comunitaria y la acción coordinada de varias instituciones para resolver un sólo problema, garantizando de este modo no sólo la participación sino que además el compromiso y el control social.

Desconcentración

Conforme la definición que le asigna el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la desconcentración es un mecanismo por el cual la ley otorga determinadas atribuciones a un órgano inferior, que se encuentra en la misma entidad pública. Supone una dispersión objetiva a efectos de una mejor cobertura geográfica y un sometimiento jerárquico al órgano del cual se desconcentra.

La desconcentración se establece por norma reglamentaria y está fundamentada en el principio de delegación y distribución de funciones.

Según Cassagne, la desconcentración presenta ciertas ventajas, tales como:

- Descongestiona el poder
- Acerca la administración al territorio
- Afirma la responsabilidad y la iniciativa

La desconcentración debe realizarse con cierto criterio, pues su abuso conlleva la falta de racionalización en el uso de recursos humanos y presupuestarios y se pierde la unidad de criterios para resolver incluso temas menores.

Indicadores de Priorización Geográfica

El 35% de la población total es pobre, de ellos el 18.8% se encuentra en situación de extrema pobreza. A su vez, la pobreza extrema se encuentra en su mayor parte en zonas rurales.

Tabla 1: Paraguay. Evolución de la pobreza 2002-2007-2009. En % sobre la población rural y por área

	2002	2007	2008	2009
Urbana	39,7	33,6	30,2	24,7
Pobres extremos	13,1	15,4	10,6	9,3
Pobres no extremos	26,6	18,2	19,6	15,4
Rural	62,7	51,8	48,8	49,8
Pobres extremos	39,2	34,0	30,9	32,4
Pobres no extremos	23,5	17,8	17,9	17,4
Total	49,7	41,2	37,9	35,1
Pobres extremos	24,4	23,2	19,0	18,8
Pobres no extremos	25,3	18,0	18,9	16,3

Fuente: DGSEEC, EPH (2009), Mejora de metodología de medición de la pobreza en el Paraguay.

Gráfico 3: Índice de priorización geográfica - IPG

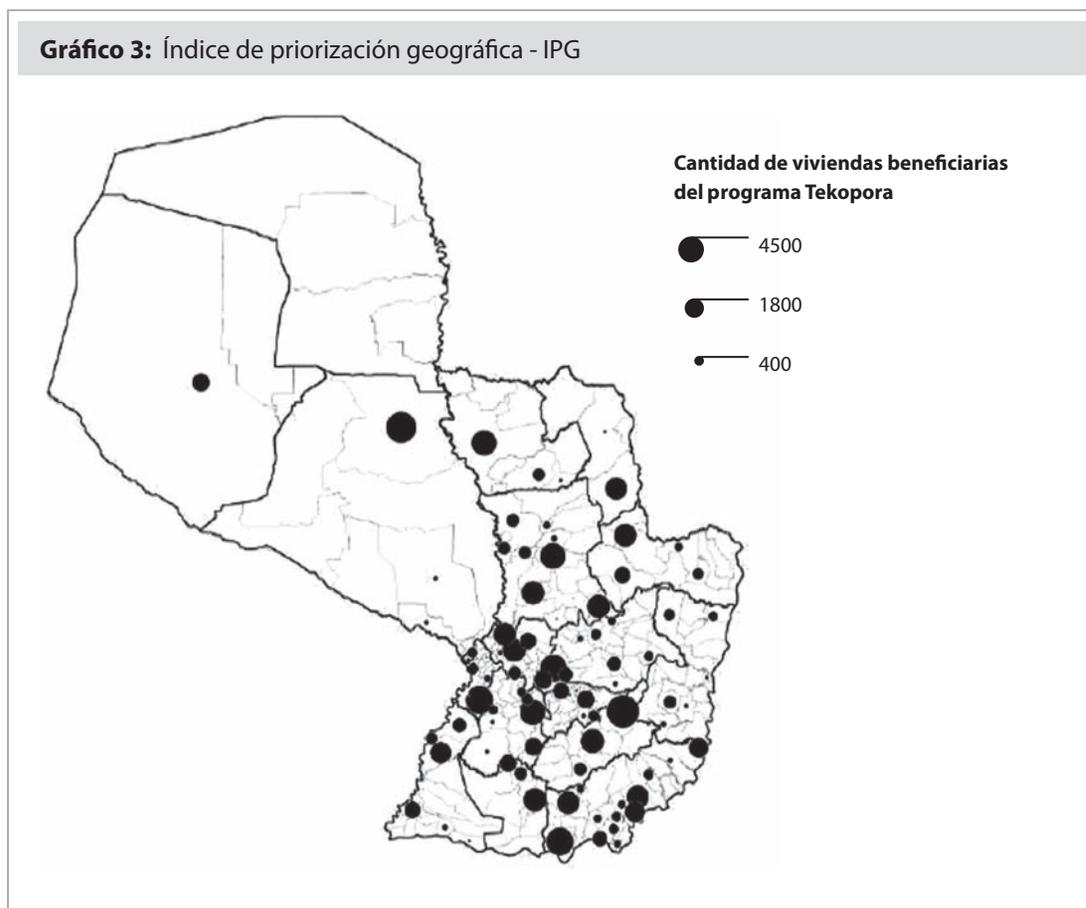


Gráfico 4: Modelos de Desarrollo

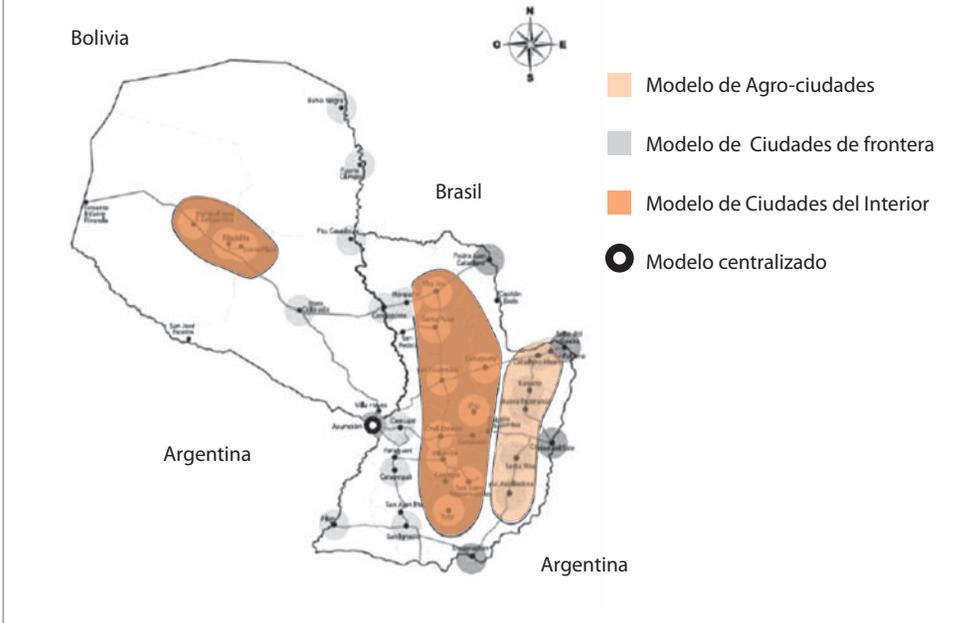


Gráfico 5: Sistema vial

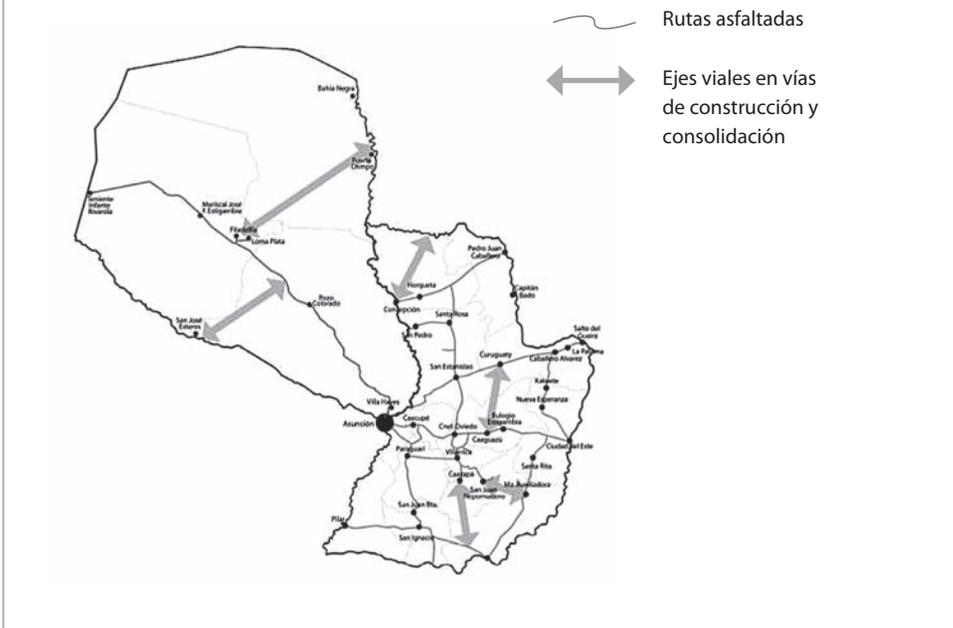


Gráfico 6: Beneficiarios de programas sociales (2012)

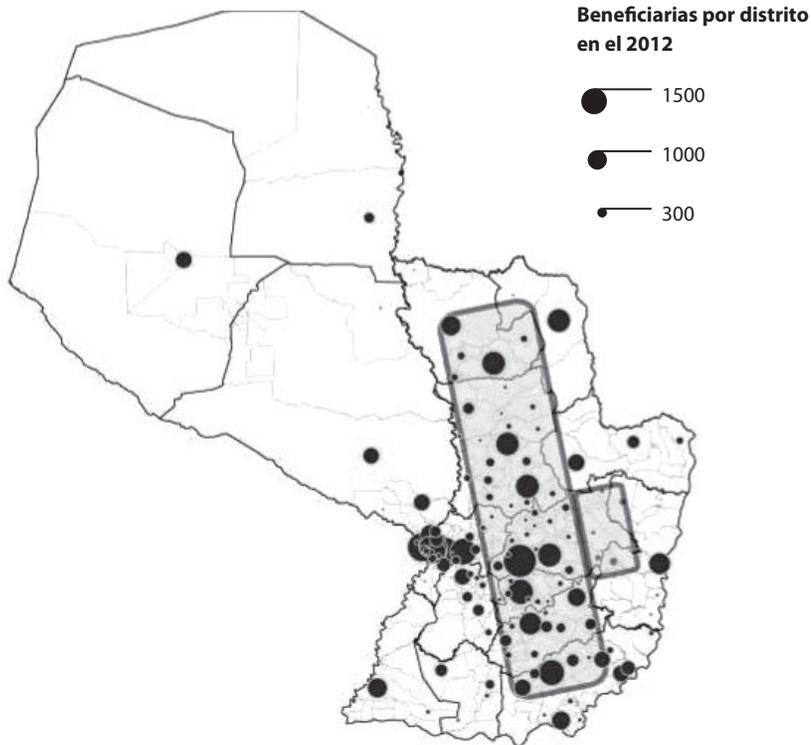


Tabla 2: Equidad en las políticas distributivas. Población (2002), territorio y poder político en 2008

DEPARTAMENTOS	POBLACIÓN	DIPUTADOS	SUPERFICIE EN KM ²	% DEL TERRITORIO NACIONAL
Central	1.362.893	19	2.465	0,6
Asunción	512.112	9	117	0,02
Alto Paraná	558.672	7	14.895	3,6
Itapúa	453.692	6	16.525	4,6
Caaguazú	435.357	6	11.474	2,8
San Pedro	318.698	5	20.002	4,9
Cordillera	233.854	4	4.948	1,2
Paraguari	221.932	4	8.705	2,1
Concepción	179.450	3	18.051	4,4
Guairá	178.650	3	3.846	0,9
Canindeyú	140.137	2	14.667	3,6
Caazapá	139.517	2	9.496	2,3
Amambay	114.917	2	12.933	3,1
Misiones	101.783	2	9.556	2,3
Presidente Hayes	82.493	2	72.907	17,9
Neembucú	76.348	2	12.147	2,9
Boquerón	41.106	1	91.669	22,5
Alto Paraguay	11.587	1	82.349	20,2
Total	5.163.198	80	406.752	100

Gráfico 7: Montos de Royalties ingresados por distrito en 2011

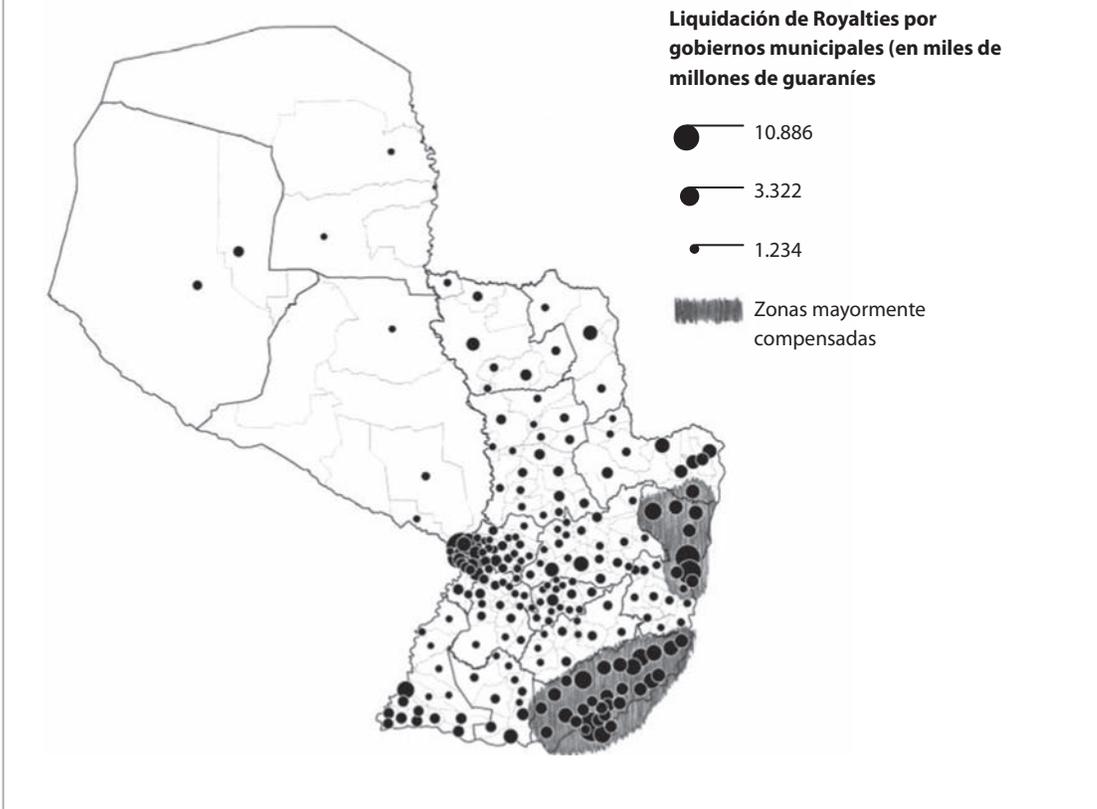
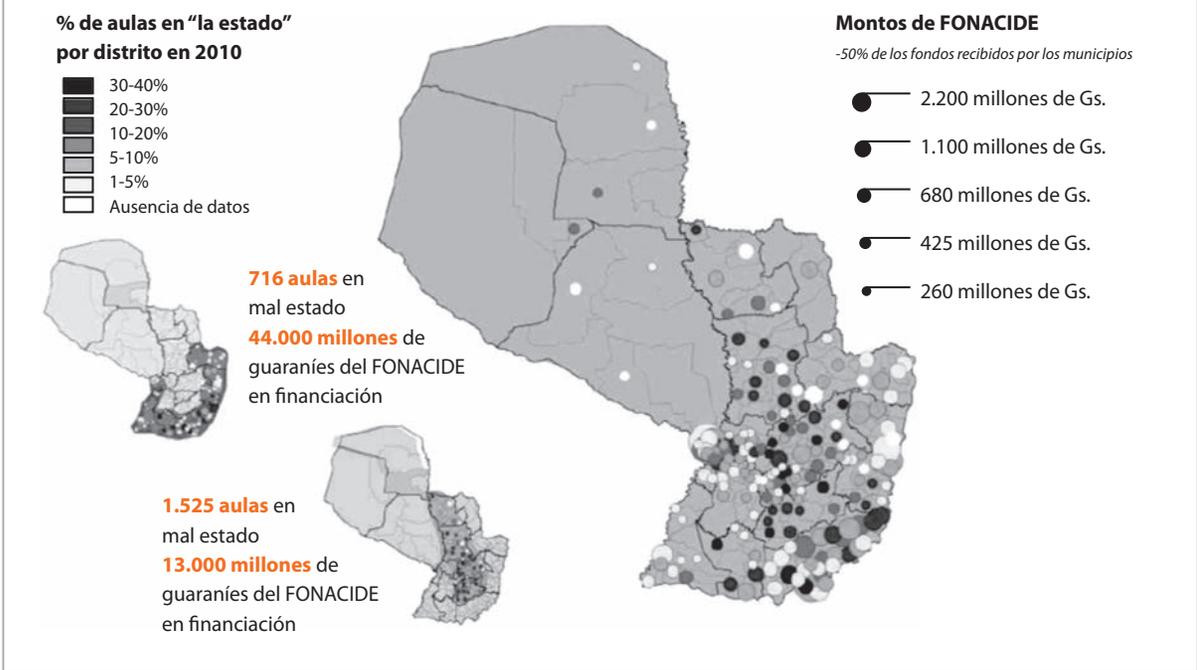


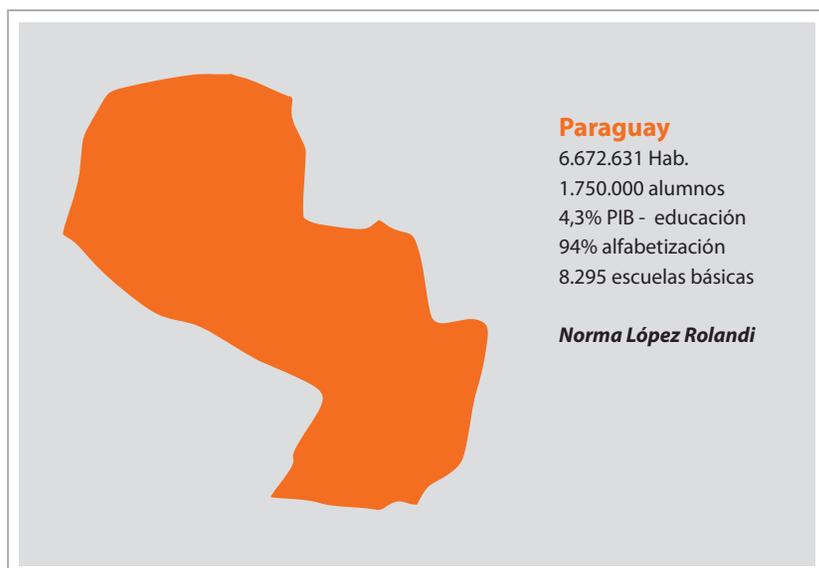
Gráfico 8: Recursos de los distritos provenientes del FONACIDE destinados a proyectos de infraestructura en educación y calidad de aulas de la Educación Escolar Básica



En el 2012 fue promulgada la Ley 4758 del Fondo para la excelencia de la Educación y la Investigación, disposiciones que deben acompañar la aplicación de políticas de carácter transversal que dan cuenta de una profunda desigualdad económica y social en las regiones del país, por lo que será pertinente acompañar procesos de descentralización gradual de recursos que respondan a criterios de priorización geográfica.

Pues como se visualiza en los cuadros anteriores, históricamente los recursos han sido asignados siempre conforme a criterios demográficos que no hacen sino que acentuar aún más la cadena de desigualdad e inequidad que afecta a la población vulnerable.

Indicadores demográficos



Indicadores Educativos del Paraguay

Conforme a datos de la OEI:

- En Paraguay es obligatoria la educación primaria que requiere de nueve años. La educación secundaria, por su parte, requiere de tres años.
- Existen 8.295 escuelas básicas: 7.104 públicas, 590 subvencionadas y 601 privadas.
- En cuanto a las escuelas públicas, el Ministerio de Educación (MEC) habilitó 300 en los últimos cinco años, la mayoría en zonas rurales.
- Con aproximadamente 1.750.000 alumnos en los tres niveles educacionales (primario, secundario y terciario), la tasa bruta de matrícula alcanzó 76% en 2007, haciendo que el Índice de Desarrollo Humano educacional alcanzara el índice de 0.884.
- En Paraguay funcionan 53 universidades: 8 nacionales y 45 privadas

Conforme la Fuente que se utilice, se llega a información diferenciada, pues los parámetros de recolección, análisis y exposición son diferentes.

En las Instituciones del Paraguay, en frecuentes ocasiones, la memoria colectiva es débil, pues con la movilidad del personal y los documentos que sustentan las investigaciones se extravían, pierden o simplemente se dejan de lado.

Metas Educativas del Milenio

Las “Metas 2021”: La Educación que queremos para la generación de los Bicentenarios es un ambicioso programa educativo, que aspira a lograr -a lo largo de una década- una educación que dé respuesta a un conjunto de demandas sociales inaplazables.

“Metas 2021” es una iniciativa de la OEI que, con el apoyo de la SEGiB, fue presentada inicialmente a la XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación, celebrada en San Salvador, en 2008.

Del proyecto se destacan la incorporación de once metas educativas con niveles de logros específicos. Esto supone un compromiso de los países para cumplirlas. Estas once metas son comunes a todos los países, pero cada país ha concretado dónde quiere llegar y de dónde parte alcanzarla. Son metas comunes y diversas.

Metas Educativas del Milenio 1: Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora.

Análisis: Se espera que la participación democrática en las Escuelas sea fortalecida en los siguientes años. Promoviendo la actuación de directores, estudiantes, padres y docentes en la construcción y desarrollo del proyecto educativo nacional.

Esta tendencia, si bien tiene mandato y respaldo institucional, necesita ser reglamentada en sus procedimientos y alcances.

En el Informe de Gestión se ha enunciado la voluntad de consolidar el trabajo iniciado con las ACES, en torno a la inversión en infraestructura y a la gestión de las instituciones educativas, haciendo énfasis en la transparencia de los actos administrativos, y dando cada vez más protagonismo a los padres como actores esenciales para la construcción de una educación de calidad, democrática e inclusiva.

En este sentido, es pertinente incluir a los padres no solo para coadyuvar con la gestión administrativa, sino que también como protagonista al momento de demandar una educación de mayor calidad, acompañando el desarrollo de sus hijos y exigiendo una mayor participación en pruebas internacionales, más horas de clase en aula, mejores recursos educativos, más bibliotecas, aulas temáticas, tutorías y programas de acompañamiento a alumnos en riesgo, vulnerables o con necesidades educativas especiales.

Metas Educativas del Milenio 2: Incrementar las oportunidades y la atención educativa a la diversidad de necesidades del alumnado.

La educación inclusiva implica que las personas estudien juntas con independencia de sus especificidades culturales, sociales o físicas, por tanto se deben asegurar la eliminación de barreras arquitectónicas, pedagógicas, de comunicación y actitudinales que existan en el contexto educativo.

Metas Educativas del Milenio 3: Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo.

Metas Educativas del Milenio 4: Universalizar la educación primaria y la secundaria básica y mejorar su calidad.

Análisis: Culminación de la Educación Media

El elevado abandono y la repitencia guardan relación sin duda con los problemas financieros que afectan muchas veces a las familias de los estudiantes; sin embargo, también pueden mejorarse algunas condiciones que permitan captar el interés de jóvenes cada vez más críticos de la oferta pública.

En este sentido, se debe asegurar una mayor articulación entre la educación secundaria y el mercado laboral, garantizando al menos que exista coherencia entre las demandas de competencias de las universidades y la oferta de competencias de los graduados de la educación media.

En este sentido, corresponde un acercamiento entre estas instancias a los efectos de adecuar los contenidos y mejorar su alcance y profundidad. Esta circunstancia, también guarda relación con el modelo de gestión, pues históricamente la jerarquización de las responsabilidades del Ministerio de Educación es realizada por niveles y no por procesos, por lo que corresponde realizar un esfuerzo significativo por reemplazar los compartimientos estancos por un esfuerzo sistémico y el trabajo en equipo.

La existencia de programas de tutorías y acompañamiento a jóvenes en riesgo de abandono y repitencia deben ser abordados como alternativas, sin olvidar el acompañamiento y monitoreo a la gestión del docente, quien debe asegurarse de responder a las demandas de jóvenes que esperan y requieren de docentes comprometidos con su desarrollo personal y profesional, sin olvidar su formación para entornos de tecnologías didácticas muy dinámicas.

En el Informe de Gestión 2011 se indicó la voluntad de lanzar una campaña para impulsar la conformación de Centros de Estudiantes en los colegios de todo el país, para que los jóvenes se vuelvan protagonistas a través de la organización estudiantil y participen en la vida cívica del país.

La Institución deberá fortalecer su articulación y complementariedad con otras instituciones responsables de capacitación laboral, comprometiendo en este sentido la regulación adecuada del servicio y la certificación por competencias, como alternativa accesible y de calidad.

Metas Educativas del Milenio 5: Ofrecer un currículo significativo que asegure la adquisición de las competencias básicas para el desarrollo personal y el ejercicio de la ciudadanía democrática.

Análisis: El fortalecimiento del proceso democrático requiere, sin duda, la adopción de medidas que garanticen el interés de los jóvenes en la construcción de una sociedad que respete valores y conductas cívicas, por lo que se deberá propiciar la flexibilización del currículo y la investigación para incorporar temas transversales de la educación, sugeridos en las metas educativas del milenio.

Casi 200.000 jóvenes en la última década no han finalizado sus estudios de la educación media, por no haber aplicado los exámenes finales. Para corregir esta situación, se ha propuesto lanzar un programa que permita a éstos jóvenes finalizar sus estudios y acceder al Título de Bachiller.

Metas Educativas del Milenio 6: Incrementar la participación de los jóvenes en la educación secundaria superior, en la técnico profesional y en la universitaria.

Metas Educativas del Milenio 7: Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico profesional.

Análisis: La acción del Ministerio de Educación y Cultura puede ser complementada mediante convenios con otros Ministerios y por la existencia de comisiones mixtas permanentes para implementar acciones conjuntas sobre temas afines.

Conforme lo dispone el artículo 18, de la Ley General de Educación N° 1264, las funciones del Estado en el ámbito de la Educación se ejercen por medio del Ministerio de Educación y Cultura.

Sin embargo por Ley 1652, se crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, cuya instancia depende del Ministerio de Justicia y Trabajo, al igual de la implementación de Programas de Capacitación de Jóvenes para el mundo del trabajo, programado y ejecutado por el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP).

Otras acciones son encaradas igualmente por el Ministerio de Agricultura y Ganadería en la formulación y ejecución de Proyectos relativos a la educación agrícola, con la cooperación de organismos internacionales.

Metas Educativas del Milenio 8: Ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida.

Análisis: Eliminar el analfabetismo requiere de una atención integral, la cual compromete a introducir medidas que aseguren -a futuro- la Inserción temprana de los niños en el sistema educativo, comprendiendo sus necesidades educativas especiales, los aspectos multiculturales y multiétnicos, además de lo exclusivamente financiero, gerenciando la articulación interinstitucional que permita una mejora en la infraestructura edilicia y de caminos, facilitando la participación de la comunidad en el control social para el logro de una mayor eficiencia en la utilización de los recursos, a los efectos de garantizar la universalización de textos escolares bilingües.

En otros términos, se deberán fortalecer los programas de formación docente para contextos de interculturalidad y otorgar mayor flexibilidad y pertinencia a los currículos.

Por otra parte, el enfoque para la situación de los adultos en condición de analfabetismo deberá comprender una revisión desde el punto de vista de su inserción y mejora en el mercado laboral o su desarrollo en el campo del Emprendedurismo o su realidad urbana o rural.

- El Programa de Alfabetización de Adultos en el 2011, se ha propuesto como objetivo llegar a 70.000 personas y lograr erradicar el analfabetismo en pocos años.
- La Alfabetización Inicial en Comunicación y Matemática beneficia a 960.000 niños/as (100%) de preescolar, primer y segundo ciclo y se ha dotado hasta la fecha a 450.000 niños y niñas de primer ciclo con un material bilingüe de apoyo a la alfabetización inicial. De igual modo, aproximadamente 100.000 personas jóvenes y adultas participan de los programas de alfabetización y pos alfabetización.
- Unos 500 colegios (25% de total) y 1600 escuelas básicas cuentan con bibliotecas con más de 625.000 libros, que benefician a unos 300.000 estudiantes de entre 6 y 18 años. Unas 80 instituciones cuentan con Centros CRA, que incluyen recursos tecnológicos, textos y materiales didácticos.

Metas Educativas del Milenio 9: Fortalecer la profesión docente.

Análisis: Constituye un derecho de todo docente su formación básica, así como su especialización en las áreas temáticas principales y transversales de la educación, priorizando su formación en matemáticas, en idiomas propios y extranjeros, en ciencia y tecnología, en educación ambiental, en valores, etc.

De igual modo, es un deber la selección de los docentes que hayan demostrado mayor idoneidad durante los procesos de evaluación para el acceso al servicio y en dicho contexto se debe asegurar el ingreso en el cien por ciento de los casos por concurso público.

Tras la formación pertinente y la selección adecuada corresponde que la permanencia y desarrollo del docente, dentro del sistema, esté regulada de forma adecuada, de modo tal que cuente con orientación, acompañamiento cercano y una justa evaluación sobre su desempeño, de tal modo a que la carrera del servicio no sea más que un enunciado y una declaración de intenciones.

En este sentido, se debe asegurar que todos los mecanismos de compensación equitativos le sean garantizados desde su inicio en servicio.

Se deberán potenciar y reconocer los esfuerzos de su investigación dotándolos de las atribuciones necesarias para un desarrollo integral como profesional, buscando en este sentido la pertinencia curricular, así como, el desarrollo de mejores instrumentos de medición de la calidad de la enseñanza en los Institutos de Formación Docente.

Metas Educativas del Milenio 10: Ampliar el espacio iberoamericano del conocimiento y fortalecer la investigación científica.

Metas Educativas del Milenio 11: Invertir más e invertir mejor.

Análisis: Con relación a este indicador, se han identificado, los siguientes contextos:

La inversión en educación no puede ser identificada, pues no se estila la exposición de la aplicación de los recursos por niveles del sistema o por programas.

Algunos indicadores, conforme a Informes de Gestión del MEC, son:

- En el 2011, se ha invertido Gs. 144.116 millones para reparación y adecuación de 1220 locales escolares en zonas rurales y asentamientos; y Gs. 7.200 millones para nuevos centros educativos.
- En el 2011, 26.244 estudiantes de la Media acceden al Boleto Estudiantil; se pretende masificar el acceso al mismo de los sectores excluidos de la sociedad. El desafío plantea la inclusión de 50.000 jóvenes estudiantes universitarios.
- 4.26% del PIB se destina a educación; mayoritariamente se compone de gastos corrientes y una escasa inversión en dimensiones vinculadas a calidad de educación y mejoramiento de infraestructura.

En el 2008, cerca de 5.700 docentes se encontraban en situación ad-honorem. Se ha incluido en el presupuesto 2011 la totalidad de los cargos docentes y las horas cátedras requeridas para regularizar la mencionada situación administrativa.

- Se evidencia la dispersión muy frecuente de recursos a actividades no vinculadas a la gestión educativa en general y a la calidad de la educación propiamente dicha. En dicho tenor, forma parte del presupuesto del Ministerio de Educación el INDI, la Sub-Secretaría de Juventud y Sub-Secretaría de Culto, etc. De igual modo, forman parte del presupuesto del Ministerio de Educación los recursos de carácter social, tales como los destinados a la adquisición del boleto estudiantil, la merienda escolar, etc., los que pudieran ser reasignados a Ministerios de Acción Social o a los gobiernos locales. La administración de beneficios, tales como los kits escolares, distraen de sus competencias a los técnicos y docentes quienes se encargan de gestionar la recepción, custodia y distribución de estos bienes.
 - La Educación Inicial y la Educación Media son gratuitas y obligatorias, beneficiando a 190.000 estudiantes de 1991 colegios oficiales (100%), además de mejorar las condiciones de aprendizaje de 92.000 niños y niñas del preescolar de 4.632 instituciones educativas.
 - El 100% de instituciones educativas del sector oficial de la Educación Media reciben transferencia de recursos con una inversión total de aproximadamente 22 mil millones de guaraníes, beneficiando a 190.000 alumnos y alumnas, quienes ya no deben abonar matrícula.
 - En el 2008, 400.000 Canastas básicas de útiles escolares beneficiaban al 32% de estudiantes de Educación Escolar Básica por un monto equivalente US\$ 2.000.000 por año. Para el 2011, se ha universalizado dicho beneficio, alcanzando a 1.500.000.- estudiantes de todos los niveles, por un monto equivalente a US\$ 11.900.000, anual.
- Los sistemas de gestión presupuestaría prevén el desglose de las operaciones por objeto del gasto, tipificaciones que permiten un mejor control presupuestario y contable, más no facilita la toma de decisiones. En este sentido, se requieren de instrumentos que faciliten el desglose de los gastos, por centro de costos, por distribución geográfica, por nivel o modalidad educativa. Existen -y en abundancia- indicadores educativos, pero no se han desarrollado suficientemente los indicadores de gestión.
- Invertir más e invertir mejor, es un interesante modo de invitar a una aplicación selectiva de los escasos recursos financieros. Corresponde en este caso identificar a alumnos excelentes y hacer de ellos un modelo a seguir, potenciándolos por medio de becas, acceso a tecnología, bibliotecas, programas que los vinculen con docentes destacados y posibilidad de realizar pasantías en instancias que promuevan la investigación y el desarrollo de competencias en las áreas de su interés o simplemente, se financie su participación en las pruebas internacionales, a las cuales muy pocas veces el país puede participar.

Es decir, invertir más e invertir mejor implica una atención sistémica a sectores que requieren ser potenciados.

Planes de Alcance Nacional: Paraguay entre todos y todas

Como parte de la Política Pública Paraguay entre todos y todas, aprobado por el Decreto Nro. 4316/10 se han definido como Ejes estratégicos:

1. Garantizar calidad de vida para todos y todas.
2. Inclusión Social y Superación de la Pobreza y la Desigualdad
3. Crecimiento Económico sin exclusiones
4. Fortalecimiento Institucional, eficiencia en la inversión social

En este caso, como parte del Eje Estratégico 1. Se han identificado objetivos específicos para abordar los siguientes temas: Salud, Educación, Seguridad Social, Hábitat y Vivienda Social, prevención de toda forma de violencia, identificación, desarrollo cultural, deporte y esparcimiento, seguridad ciudadana, seguridad alimentaria y acceso al sistema de Justicia.

El mencionado Plan reconoce a la educación como factor de inclusión social, desarrollo humano y productivo y, por tanto, le asigna al Sistema Nacional de Educación la responsabilidad mejorar los indicadores deficitarios enunciados en la línea de base de dicha política pública.

Los indicadores, que constituyen la línea de base para el 2008, en materia educativa, son las siguientes:

- Tasa de analfabetismo, población de 15 años de edad y más: 6%.
- Tasa bruta de educación básica – Tercer Ciclo: 77%.
- Tasa bruta de educación media: 55%.

* Fuente: EPH - DGEEC.

Planes de Alcance Sectorial - Paraguay 2020

En el 2008 se presenta el Plan Estratégico de Educación - Paraguay 2020, establece los fines y principios de la educación paraguaya, y enuncia la visión del Sistema Educativo, cual es “Garantizar el acceso, el mejoramiento de la calidad, la eficiencia y la equidad de la educación paraguaya”, viendo esto como:

- Condiciones adecuadas de acceso, permanencia y culminación oportuna de la educación para las diversas poblaciones.
- Currículum dinámico, que responda a las características y necesidades de las poblaciones y sus contextos, acorde a estándares de calidad nacional, regional y mundial.
- Educadores y educadoras con las competencias, personales, profesionales y sociales, requeridas para una carrera docente de calidad en contextos diversos.
- Gestión eficiente, efectiva y articulada entre las instancias central, departamental, local e instituciones educativas, para la mejora continua de la educación, en un marco de convivencia democrática y participativa.

Análisis: Existe una jerarquización y un orden natural que permite ayudar a incorporar mejoras en la gestión. Este orden guarda relación con el respeto a la prelación a los Convenios y Tratados Internacionales, la Constitución Nacional y las Leyes; luego, la definición de políticas públicas, que son emitidas a nivel nacional, siendo éstas las Políticas de Estado, los planes nacionales de desarrollo, las políticas de gobierno, los planes estratégicos institucionales y luego las políticas y planes sectoriales.

Considerando que los territorios son dinámicos y cambiantes, los Planes, deben estar en constante revisión y perfeccionamiento; y, por supuesto, deben reflejar las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos y deben ser conocidos por ellos, sin desmerecer el resultados de planes hechos por expertos en sus gabinetes, estos pierden legitimidad al no haber sido producto de la participación social.



En este caso, el país aún debe avanzar por la senda para definir su Plan de Desarrollo Nacional, el que debe estar normado, es decir aprobado por una disposición legal de carácter nacional.

Los avances identificados hasta este tiempo, constituyen el diseño de Políticas de Gobierno, los que con cada traspaso de autoridad quedan olvidados, incluso antes de haber probado la calidad y pertinencia de sus resultados.

Planes de Alcance Sectorial - Plan 2024

El Plan Nacional de Educación 2024 toma como base el Plan 2020 y actualiza sus indicadores.

En mayo del 2011 se presentó el Plan Nacional de Educación 2024 “Hacia el centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo”, formulado bajo la concepción de que la educación es un bien público y derecho humano fundamental.

El Plan Nacional de Educación 2024 ha tomado como guía las propuestas del gran pedagogo paraguayo Ramón Indalecio Cardozo y, como documento marco de la Política Educativa Paraguaya, delinea las principales acciones a ser desarrolladas en el sector educativo en los próximos años.

Los 3 ejes del Plan son:

1. Equidad en el acceso y permanencia en el sistema educativo.
2. Calidad educativa.
3. Gestión participativa y eficiente de la política educativa.

Una de las premisas en la elaboración de este Plan es recuperar la soberanía pedagógica, con una visión paraguaya de los desafíos que se tienen en el campo educativo, frente a una realidad cada vez más globalizada y en consonancia con la tendencia regional de fortalecer las identidades nacionales.

Principales Carencias del sistema, según lo enunciado en el Plan 2024:

- Tardía inserción en el sistema educativo.
- Elevada tasa de abandono educativo – temprano.
- Elevada deserción y repitencia.
- Escasa vinculación y retroalimentación entre la educación secundaria y la universitaria.
- Escasez de alumnos destacados.
- Escasa formación en áreas de ciencias y tecnologías.
- Escasas horas en aula.

Cuadro 3: Tasa de escolarización bruta por nivel/ciclo. 1990/2011

AÑO	PREESCOLAR		EEB 1º Y 2º CICLO		EEB 3º CICLO		EDUCACIÓN MEDIA	
	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL
2009	58	7	104	100	72	12	39	6
2000	90	75	114	120	96	45	62	18
2011	82	75	92	96	94	60	80	33

Desafíos enunciados en el Plan 2024

- Universalización y contextualización de la política.
- Multilingüismo e interculturalidad.
- Educación científica y tecnológica.
- Formación ciudadana y participación protagónica.
- Construcción de una política de formación docente.
- Reforma y la revolución de la educación superior.

Indicadores

- Mejoramiento de infraestructura escolar (2000 instituciones educativas).
- Incorporación de bibliotecas de aulas en las instituciones educativas (60% de EM, 25% de EEB).
- Universalización de textos escolares a estudiantes del 1° al 6° grado (aprox. 4,3 millones de libros bilingües).
- Elaboración de un Plan de Formación Técnico Profesional; creación de la DG de Educación Técnico Profesional.
- Formulación de un currículo semi-abierto y actualizaciones permanentes
- Desarrollo de experiencias tendientes al mejoramiento de los aprendizajes en lengua y matemática (leo, pienso y aprendo secuencias didácticas, pequeños matemáticos).
- Implementación inicial de la enseñanza del Inglés en escuelas oficiales.
- Implementación de programa de nivelación de aprendizajes para estudiantes con sobre-edad.
- Campaña de apoyo a la gestión pedagógica de los docentes
- Implementación de mecanismo de acreditación de Institutos de Formación Docente.
- Política de incorporación de TIC respetando modelos pedagógicos.
- Incorporación gradual de TIC (83 instituciones educativas, 35.000 docentes beneficiados con netbook, capacitación docente, adquisición de laboratorios móviles para Educación Media).
- Aulas temáticas para el 100% de las instituciones de Educación Media de gestión oficial.
- Programa de Formación Docente de Profesorado Intercultural Plurilingüe de los Pueblos Indígenas del Paraguay.
- Concurso Público de Oposición para acceso a cargos docentes y directivos.
- Presentación, conjuntamente con el CONEC, de una propuesta de Ley de Educación Superior a Universidades nacionales y privadas.
- Elaboración del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos.
- Formación de los cuadros profesionales del MEC.
- Desarrollo de un sistema de seguimiento y monitoreo del Plan 2024.
- Elaboración del anteproyecto de Ley de Financiamiento de la Inversión en Educación.
- Elaboración del presupuesto en base a la política sectorial.
- Implementación de la metodología de micro-planificación en todos los niveles/modalidades educativos.
- Continuidad del SNEPE.
- Participación en estudios internacionales (LAMP, ICCS, TERCE).
- Lograr la universalización del Preescolar y el 3° ciclo de la EEB.
- Aumentar de la escolarización de la Educación Media.
- Lograr la gratuidad real de la educación.
- Expandir la educación inicial a edad de 4 años.
- Garantizar 12 años de escolaridad como mínimo.
- Mejoramiento de los niveles de aprendizaje.
- Pertinencia curricular.
- Mejorar los niveles de alfabetismo de la población de 15 años y más.

- Mejoramiento de la formación docente inicial y continua – Política de Formación Docente.
- Mejoramiento de la infraestructura escolar.
- Incrementar el presupuesto destinado a Educación.
- Mayor eficiencia en la utilización de los recursos – calidad del gasto.
- Lograr el pacto social por la educación.

Análisis: El Ministerio de Educación ha diseñado sus planes educativos; considerando que estos tienen alcance sectorial, queda pendiente aún la emisión de una política educativa explícita, aprobada por Ley de la Nación, y un Plan Estratégico Institucional, elaborado en un proceso participativo y aprobado por Decreto Presidencial, que permita implementar dicha política, a través de Planes Operativos Anuales que sean respetados en los Presupuestos anuales.

La construcción de los planes garantiza la permanente revisión de su misión, visión y objetivos, así como la sustentación de sus planes en hechos, resultados medibles y verificables, de allí su importancia.

Con la definición de su misión, “garantizar educación de calidad”, permite identificar la frecuente dispersión en temas que no guardan relación con la gestión educativa. Tales como la ejecución de políticas públicas de juventud, de culto, cultura, derechos humanos, derechos indígenas, etc., elementos que sin duda forman parte de los temas transversales del sistema educativo, pero que no pueden ser enunciados como ejes temáticos de su actuación institucional.

Procesos

El Ministerio de Educación ha iniciado un interesante esfuerzo, el cual es llevado a cabo por la Dirección de Mejoramiento Organizacional, la cual ha incorporado las herramientas sugeridas por la Contraloría General de la República, consistentes en el Modelo Estándar de Control Interno para las Instituciones Públicas del Paraguay – MECIP.

Este instrumento cuenta con tres componentes corporativos, los que a su vez se desglosan en componentes a nivel de objetivos, e indicadores a nivel de estándares:

MECIP – ESTRUCTURA DE CONTROL		
Componentes corporativos	Componentes	Estándares
De control estratégico	Ambiente de Control	Acuerdos y compromisos éticos. Desarrollo del Talento humano. Protocolos de Buen Gobierno.
	Direccionamiento estratégico	Planes y Programas. Modelo de Gestión por procesos. Estructura organizacional.
	Administración del riesgo	Contexto estratégico del riesgo. Identificación de riesgos. Análisis de riesgos. Valoración del riesgo. Políticas de administración del riesgo.
Control de Gestión	Actividades de control	Políticas de operación. Procedimientos. Controles. Indicadores. Manual de Operación.
	Información	Información Interna. Información Externa. Sistemas de Información.
	Comunicación	Comunicación Institucional. Comunicación Pública. Rendición de Cuentas.
Control de Evaluación	Autoevaluación	Autoevaluación de Control. Autoevaluación de Gestión.
	Evaluación independiente	Evaluación de Sistema de Control. Auditoría Interna.
	Planes de Mejoramiento	Plan de Mejoramiento Institucional. Plan de Mejoramiento Funcional. Plan de Mejoramiento Individual.

El Ministerio de Educación planifica y define sus procesos, los que están categorizados en 12 macro-procesos. Estos macro-procesos no representan el universo de los mismos, constituyen sí un levantamiento parcial en instancias que así lo permitieron, por ser este levantamiento un proceso gradual y de implementación voluntaria.

Los macro-procesos aprobados y su tipificación, son los siguientes:

1. Gestión educativa – misional.
2. Regulación del sistema educativo – misional.
3. Desarrollo educativo - misional.
4. Gestión de culto – misional.
5. Direccionamiento estratégico – estratégico.
6. Comunicación - estratégico.
7. Evaluación y control – estratégico.
8. Gestión del Talento Humano – apoyo.
9. Gestión de Administración y Finanzas – apoyo.
10. Asesoría legal - apoyo.
11. Gestión de la Información – apoyo.
12. Gestión de la infraestructura – apoyo.

Análisis: Se realizan procesos de planificación, monitoreo y evaluación que permiten el desarrollo de proyectos de mejora en la gestión institucional y para la toma de decisiones de carácter estratégico, pero no en forma universal, ya que el levantamiento, proceso de diagnóstico y mejora de estos procesos son voluntarios.

Las consideraciones más relevantes que han surgido, producto de la revisión de los macro procesos analizados, han sido las siguientes:

Macro-proceso 1: Gestión Educativa

Responsable de generar las condiciones para el desarrollo del proceso educativo y brindar educación a todos los ciudadanos enuncia los siguientes procesos claves en su actuación:

PROCESOS	CARACTERIZACIÓN
Enseñanza aprendizaje	Misional
Mejoramiento de las condiciones de aprendizaje	Misional
Evaluación de la calidad educativa	Misional
Capacitación docente	Misional
Gestión de la cooperación	Estratégico, de staff
Asistencia técnica pedagógica	Misional

Macro-proceso 2: Regulación del Sistema Educativo.

Caracterización misional, regula y supervisa el sistema educativo.

PROCESOS	CARACTERIZACIÓN
Gestión de Instituciones educativas: habilitación, funcionamiento y cierre	Misional
Reconocimiento y homologación de estudios	Misional
Legalización de documentos	Sría Gral. (Staff)
Matriculación Docente	Talentos Humanos (staff)
Supervisión del proceso educativo	Misional

Macro-proceso 3: Desarrollo educativo.

Responsable de diseñar, innovar y actualizar el sistema curricular.

PROCESOS	CARACTERIZACIÓN
Gestión curricular Elaboración de materiales didácticos Investigación Educativa	Misional Misional Misional

Macro-proceso 4: Gestión de culto.

PROCESOS	CARACTERIZACIÓN
Gestión de instituciones de culto Gestión de comunicación Derechos Humanos	Misional - no en MEC Staff Misional – no en MEC

Macro-proceso 5: Direccionamiento estratégico – staff.

Definir políticas, objetivos, planes y programas que orienten el rumbo de la institución.

PROCESOS	CARACTERIZACIÓN
Planificación educativa Mejora continua	Misional Staff - misional

Macro-proceso 6: Comunicación – staff.

Visibilizar la acción institucional y promover la participación ciudadana.

PROCESOS	CARACTERIZACIÓN
Comunicación Institucional Comunicación Pública Rendición de Cuentas	Staff Misional (Com. educativa) Staff

Macro-proceso 7: Evaluación y control - staff.

Asegurar el efectivo desempeño del sistema.

PROCESOS	CARACTERIZACIÓN
Auditoría Seguimiento	Staff Staff

Macro-proceso 8: Gestión del Talento Humano – staff.
Dotar de personal integro, comprometido y competente.

PROCESOS	CARACTERIZACIÓN
Selección del personal Movimiento del personal Capacitación del personal Desvinculación del personal Certificación docente Inscripción al escalafón docente	Staff - Misional staff Staff Staff Misional Misional

Macro-proceso 9: Gestión administrativo financiera.
Prever, obtener, administrar los recursos humanos y financieros.

PROCESOS	CARACTERIZACIÓN
Contrataciones Gestión administrativa Gestión presupuestaria Gestión financiera Gestión contable	Staff Staff Staff Staff Staff

Macro-proceso 10: Asesoría legal.
Brindar soporte legal, velar por el cumplimiento de las normas.

PROCESOS	CARACTERIZACIÓN
Representación legal Asistencia técnico-jurídica Gestión de denuncias Gestión de acuerdos y convenios	Staff Staff Staff – misional Staff – misional

Macro-proceso 11: Gestión de la información
Facilitar información, pertinente, confiable, oportuna.

PROCESOS	CARACTERIZACIÓN
Soporte técnico Ingeniería de software Gestión de documentos Gestión de datos estadísticos	Staff Staff Staff Staff – misional

Macro-proceso 12: Gestión de infraestructura.
Dotar y mantener infraestructura adecuada.

PROCESOS	CARACTERIZACIÓN
Proyecto y diseño de obras Mantenimiento de infraestructura Fiscalización de obras	Staff Staff Staff

Con esta revisión, se propone el ajuste de las competencias, de acuerdo a su naturaleza misional o de staff. Algunos de ellos son:

Proceso:

- a) Gestión de la cooperación, inserta dentro del macro-proceso de gestión educativa, corresponde sea reasignada de acuerdo a su caracterización a un ámbito de staff.
- b) Legalización de documentos, inserto dentro del macro-proceso regulación del sistema educativo, corresponde sea reasignado de la secretaría general a un ámbito misional.
- c) Certificación académica, inserto dentro del macro-proceso regulación del sistema educativo, corresponde sea reasignado de la secretaría general a un ámbito misional.
- d) Matriculación docente, inserto dentro del macro-proceso regulación del sistema educativo, corresponde sea reasignado de la DG de Talentos Humanos a un ámbito misional.
- e) Gestión de Instituciones de culto, inserto dentro del macro-proceso de gestión de culto, corresponde sea reasignado fuera del Ministerio de Educación.
- f) Certificación Docente, inserto dentro del macro-proceso de gestión del talento humano, corresponde sea reasignado a una instancia misional.
- g) Inscripción al escalafón docente, inserto dentro del macro-proceso de gestión del talento humano, corresponde sea reasignado a una instancia misional.

Otros macro-procesos, como el de Juventud y el de Culto, no han sido levantados, por cuya razón no forman parte de las recomendaciones.

Marco Legal

La gestión institucional del Sistema Educativo Nacional, ha tenido la siguiente evolución en su marco legal y reglamentario:

- **1889:** El primer antecedente legal para la conformación del Ministerio de Educación se identifica en una Ley del 15 de julio de 1889, por la cual se crea el Consejo Nacional de Educación. En el año 1938, por Decreto N° 10.448, se establece el Reglamento del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública.
- **1943:** El Ministerio de Educación, es creado por Decreto Ley N° 19.392 de la Presidencia de la República y se establecen sus funciones por Decreto Ley 387 del 20 de setiembre de 1943.
- **1945:** por Decreto Ley N° 9470, del 9 de julio, se reorganiza el Ministerio de Educación. Tras este periodo, el marco legal identificado es el Decreto N° 13.392, del 30/04/1992, por el cual se crea el Consejo Nacional de Juventud.
- **1992:** Tras la promulgación, de la Constitución Nacional de 1992, se renueva el marco legislativo del Ministerio de Educación con las siguientes disposiciones: Ley 1264 del 14/05/1998 General de Educación; Ley 1397 del 15/10/1998 que Crea el Consejo Nacional de Becas; Ley 1725 del 13/09/2001 del Estatuto del Educador.
- **1994:** El sustento reglamentario, que sigue este proceso histórico, lo constituyen: Decreto N° 5719 (20/09/94) "Por el cual se crea la Sub Secretaría de Estado de Juventud"; Decreto N° 19651 (15/03/98) "Por el cual se establece la estructura orgánica del Ministerio de Educación y Culto, en las áreas de Gabinete del Ministro, Del Viceministerio de Educación y Viceministerio de Cultura"; Decreto N° 98 (20/08/03) y el Decreto N° 12121 (5/05/08), ambos derogados actualmente.
- **2008:** Las disposiciones con vigencia más recientes sobre las cuales se sostiene gran parte de la estructura del Ministerio de Educación la constituyen los Decretos: 50 (18/08/08) "Por el cual se aprueba la estructura orgánica del Ministerio de Educación y Cultura"; Decreto 330 (26/09/08) "Por el cual se modifica el artículo 2° del Decreto 50/2008"
- **2009:** Decreto 3349 (5/11/09) "Por el cual se modifica parcialmente el Decreto N° 50 (18/09/08) "Por el cual se aprueba la estructura orgánica del Ministerio de Educación y Cultura" y Decreto N° 3568 (3/12/09) "Por el cual se crea el Centro de Investigación e Innovación Educativa - CIIE, dependiente del Ministerio de Educación".
- **2010:** Decreto 3899 (4/02/10) "Por el cual se amplía el Decreto N° 50.
- **2011:** Decreto 7873 (6/12/11) "Por el cual se modifica el artículo 4° del Decreto N° 50.
- **2012:** Decreto 8444 (16/02/12) "Por la cual se crea el Viceministerio de Educación Superior, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura"; Decreto 8564 (12/03/12) "Por la cual se crea la Dirección General de Educación Artística, dependiente del Viceministerio de Educación para la Gestión Educativa, del Ministerio de Educación y Cultura"; Decreto 8693 (4/04/12) "Por la cual se crea la Dirección General de Educación Técnica y Profesional, dependiente del Viceministerio de Educación para la Gestión Educativa, del Ministerio de Educación y Cultura".
- **2013:** Decreto 9375 (30/07/13) "Por el cual se crea la Dirección General de Comunicación Educativa y Cultural, dependiente del Viceministerio de Educación para el Desarrollo Educativo del Ministerio de Educación y Cultura; Decreto 10710 (25/02/13) "Por la cual se crea la Dirección General de Dirección Estratégica"; Decreto 10711 (25/02/13) "Por el cual se crea la Dirección General de Becas, dependiente del Viceministerio de Educación para el Desarrollo Educativo".

Siguen a estas disposiciones las Resoluciones Ministeriales, las que hasta la fecha suman 68, de las cuales 20 aproximadamente se encuentran derogadas. La emisión de estas disposiciones corresponde mayoritariamente al periodo 2008 a 2012, es decir se emiten en promedio una Resolución por mes.

Cada una de éstas disposiciones, establece la conformación interna de las Direcciones Generales, que fueran creadas por Decreto del Poder Ejecutivo, sin embargo, en ninguna se establecen, las responsabilidades, ni funciones de tal modo a que se carecen de parámetros sobre los cuales medir la eficiencia de las 31 Direcciones Generales que se encuentran en funcionamiento a la fecha.

Análisis

El análisis del marco normativo que regula el funcionamiento del Ministerio de Educación ha sido ordenado conforme al tipo de órgano de gestión, siendo agrupado el mismo en:

- Órganos Consultivos.
- Órganos de Apoyo, Asesoramiento y Control.
- Órganos de Línea.

En este caso, antes de enunciar las observaciones conforme a los tipos de órganos enunciados anteriormente, es preciso acotar lo relativo a la denominación del Ministerio de Educación.

Si bien en la Ley 1264 General de Educación se establece la conformación del Viceministerio de Educación, luego por Decreto del Poder Ejecutivo en el 2008, se establece la división del Viceministerio de Educación en 2 Viceministerios, siendo estos los siguientes:

- Viceministerio de Educación para el Desarrollo Educativo.
- Viceministerio de Educación para la Gestión Educativa.

Esta flexibilización legal, permite que, entre el 2008 y 2013, se creen Direcciones Generales sin mayor análisis acerca de la relación costo-beneficio, pertinencia y resultados que de ellas van a esperarse.

En el 2008 la estructura del Ministerio de Educación contaba con 3 Viceministerios y 14 Direcciones Generales. Conforme a datos actuales se cuenta con 4 Viceministerios y 31 Direcciones Generales.

Relevamiento del MEC- febrero-setiembre de 2008

UNIDAD MINISTRO - Dirección General de Gabinete

- Gabinete Técnico
- Dirección General de Administración y Finanzas (*)
- Dirección General de Asesoría Jurídica
- Dirección General de Auditoría Interna
- Dirección General de Gestión Social
- Dirección General de Planificación Educativa y Cultural
- Dirección General de Recursos Humanos
- Dirección General de Relaciones Internacionales y Enlaces Interinstitucionales
- Secretaría General

VICEMINISTERIO DE EDUCACIÓN

Dirección General de Desarrollo Educativo

Dirección General de Educación Inicial y Escolar Básica

Dirección General de Educación Media

Dirección General de Educación Permanente

Dirección General de Educación Superior

Dirección General de Gestión Escolar Administrativa

Dirección General de Supervisión Educativa

UCP MEC-BID
UCP MEC-BIRF
VICEMINISTERIO DE CULTO
VICEMINISTERIO DE LA JUVENTUD
ANEAES
CONEC

Denominación del Ministerio de Educación

Conforme a la Ley 1264/98 General de Educación, las funciones del Estado en el ámbito de la educación se ejercen a través del Ministerio de Educación y Cultura (Art. 18). Posteriormente, se excluye al Ministerio de Educación y Cultura las competencias relativas a la materia cultural, con la creación de la Secretaría Nacional de Cultura, por Ley N° 3051/06.

En este caso, si bien la gran mayoría de los organismos de ejecución de la política cultural han sido transferidos a dicha Secretaría del Estado, coexiste en la institución la denominación original, condición que debe ser modificada.

Se justifica la modificación en la denominación del Ministerio en los siguientes artículos de la Ley 1264/98: Art. 6 – Art. 25 – Art. 29 – Art. 34 – Art. 42 – Art. 43 – Art. 44 – Art. 50 – Art. 51 – Art. 59 – Art. 61 – Art. 68 – Art. 70 – Art. 71 – Art. 74 – Art. 82 – Art. 85 – Art. 90 – Art. 91 – Art. 93 – Art. 94 – Art. 95 – Art. 97 – Art. 98 – Art. 109 – Art. 111 – Art. 112 – Art. 113 – Art. 115 – Art. 117 – Art. 118 – Art. 120 – Art. 121 – Art. 122 – Art. 124 – Art. 140 – Art. 141 – Art. 142 – Art. 145 – Art. 147 – Art. 149 – Art. 150 – Art. 153 – Art. 156.

Por otra parte, existe un sin número de disposiciones de distinto rigor jurídico que utilizan la denominación Ministerio de Educación y Culto o Ministerio de Educación y Cultura, por lo que corresponde en la propuesta de modificación legal considerar este aspecto.

a) Órganos consultivos

Es característica de los Órganos Consultivos tener competencias: deliberativas, consultivas, definidoras de las políticas y estar conformados de la forma más participativa, representativa y pluralista posible, por representantes de distintos niveles de los gobiernos central, departamental y municipal, representantes de los sectores productivos, entidades no gubernamentales y entidades gremiales.

Los Órganos Consultivos de los cuales el Ministerio de Educación forma parte son los siguientes:

- Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Evaluación Superior conforme lo establece la Ley 2072/03.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, conforme lo establece la Ley 1028/1997 y su modificatoria Ley 2279/2003.
- Consejo Nacional de Educación y Cultura, conforme Ley 1264 General de Educación.
- Comisión Nacional de Bilingüismo, conforme lo dispone el Decreto 6588 del 15/11/1994.
- Consejo Nacional de Becas, conforme lo dispuesto por Ley 1397/99.
- Comisión Nacional de Cooperación a la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, conforme el Decreto 15373 del 15/10/1955 y la Ley 1427 del 19/05/1999.
- Consejo Nacional para la Reforma de la Educación Superior, conforme Decreto 3231/2004.
- Consejo Nacional de Educación Indígena conforme lo dispone la Ley 3231/2007.

Corresponde evaluar el grado de vinculación, relación y articulación del Consejo Nacional de Educación con los Consejos Departamentales de Educación y éstos a su vez con los Consejos Municipales de Educación. Este proceso tiene por antecedentes un Convenio de Cooperación suscrito en enero del 2009 con el Consejo de Gobernadores.

Corresponde evaluar la pertinencia de asignar al Ministerio de Educación la distribución de kits y merienda escolar, pues estas competencias lo distraen de su rol natural vinculado a la enseñanza, por lo que todo el proceso de adquisición, recepción, distribución, guarda y control de estos bienes conllevan la aplicación de una serie de factores que pueden ser apoyados a través de los municipios u otras instituciones del gobierno central que se ocupan de la gestión social.

ANEAES - Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. Creada por Ley 2072/2003.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); Ley 2279/2003 "QUE MODIFICA Y AMPLÍA ARTÍCULOS DE LA LEY 1028/97 GENERAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA". Art. 8º. De la composición.

El CONACYT estará compuesto de catorce Consejeros titulares e igual número de suplentes, quienes representarán a cada una de las instituciones y sectores siguientes:

La Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, STP; el Ministerio de Industria y Comercio, a través del Instituto Nacional de Tecnología y Normalización, INTN; Ministerio de Agricultura y Ganadería; Ministerio de Educación y Cultura; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; Universidades Estatales; Universidades Privadas; Unión Industrial Paraguaya, UIP;

La Asociación Rural del Paraguay, ARP; Federación de la Producción, la Industria y el Comercio, FEPRINCO; Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas; Centrales Sindicales; Sociedad Científica del Paraguay, y la Asociación Paraguaya para la Calidad."

Los Órganos Consultivos abrogados al Ministerio de Educación son los siguientes:

A. Consejo Nacional de Educación y Cultura. Ley 1264 General de Educación.

Artículo 92.- El Consejo Nacional de Educación y Cultura es el órgano responsable de proponer las políticas culturales, la reforma del sistema educativo nacional y acompañar su implementación en la diversidad de sus elementos y aspectos concernientes.

Artículo 93.- Compete al Ministerio de Educación y Cultura y al Consejo Nacional de Educación y Cultura garantizar la continuidad de los planes de educación a mediano y largo plazo, así como asegurar la coherencia y coordinación entre todas las instancias administrativas e instituciones del Estado que prestan servicios de educación y cultura.

Artículo 94.- Se regirá por la presente ley y los reglamentos que se dicten, debiendo actuar en estrecha relación con el Ministerio de Educación y Cultura, así como con otras instituciones oficiales que actúan en el campo de la educación. Gozará de autonomía funcional.

Artículo 95.- El Consejo Nacional de Educación y Cultura tendrá como objetivos principales: A) participar en la formulación de la política cultural y educativa nacional, en diálogo con el Ministro de Educación y Cultura y presentándole formalmente sus propuestas; B) cooperar en su ejecución a corto, mediano y largo plazo; C) colaborar para la coordinación entre los diferentes sectores y niveles de las diversas instancias administrativas, que se ocupan de la educación y la cultura; y, D) evaluar periódicamente e informar al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo sobre la situación y evolución del sistema educativo nacional, por los conductos correspondientes.

Artículo 96.- Son funciones principales del Consejo Nacional de Educación y Cultura: A) asesorar en lo atinente a la implementación de la política educativa y cultural del país; B) proponer al Ministro de Educación y Cultura las acciones y medios que ayuden a la corrección de los defectos del sistema, a la solución de los problemas, y a

desarrollar y mejorar la educación en todo el país; C) elaborar y actualizar los diagnósticos de la situación general de la educación y la cultura; D) acompañar la actualización permanente de la educación; E) dictaminar sobre el desarrollo de las instituciones de educación superior; y, F) asesorar en la formulación de la política nacional referente a la investigación científica y tecnológica, en coordinación con los organismos competentes.

Artículo 97.- Los miembros del Consejo Nacional de Educación y Cultura serán doce, elegidos por su idoneidad, honestidad y relevancia intelectual, entre especialistas de nivel superior en la ciencia de la educación y del ámbito de la cultura, así como de otros profesionales de diversos ramos relacionados con la educación y la cultura, que se destaquen por su aporte a las mismas.

Artículo 98.- El Ministro de Educación y Cultura es miembro nato de dicho Consejo y lo preside durante el tiempo que permanezca en el ejercicio de sus funciones en el Ministerio.

Artículo 99.- Los miembros del Consejo Nacional de Educación y Cultura serán elegidos y renovados parcial y sucesivamente cuatro cada tres años, siendo elegidos ellos por el Presidente de la República, oído el parecer de las Comisiones de Cultura y Educación de ambas Cámaras del Congreso Nacional.

Artículo 100.- Los miembros del Consejo Nacional de Educación y Cultura que no sean funcionarios a sueldo del Estado, serán retribuidos con sueldos fijados en el Presupuesto General de Gastos de la Nación.

Artículo 101.- El Consejo Nacional de Educación y Cultura elaborará anualmente el presupuesto de gastos para su funcionamiento, que será incluido en el Presupuesto anual del Ministerio de Educación y Cultura. Dicho Ministerio le proveerá de toda la información, medios y recursos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y funciones.

Artículo 102.- El Consejo Nacional de Educación y Cultura dictará su propio reglamento interno.

B. Consejo Nacional de Becas

Por Ley 1397/1999 se crea el Consejo Nacional de Becas

Artículo 2º.- De la conformación. El Consejo Nacional de Becas estará conformado por: a) un representante del Ministerio de Educación y Cultura, quien lo presidirá; b) un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores; c) el presidente de la Comisión de Cultura, Educación y Culto de la Honorable Cámara de Senadores; d) el presidente de la Comisión de Educación, Cultura y Culto de la Honorable Cámara de Diputados; e) un representante de la Secretaría Técnica de Planificación; f) una representante de la Secretaría de la Mujer; g) un representante de las gobernaciones del país; h) un representante de las municipalidades del país; i) un representante del Consejo de Universidades, designado por éste; y, j) el Presidente del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

C. Consejo Nacional de Bilingüismo

La Constitución Nacional en sus artículos 77 y 140 reconoce como país bilingüe al Paraguay y establece el castellano y el guaraní como idiomas oficiales y la obligatoriedad del uso de la lengua materna.

El Plan Estratégico Paraguay 2020; plantea que para el año 2020 toda la población entre 15 y 50 años "se comunique fluidamente en castellano y guaraní, sepa leer y escribir con expresividad en los dos idiomas y tenga sentido de pertenencia a una cultura en un contexto multicultural".

Por Decreto del Poder Ejecutivo N° 6588 de fecha 15 de noviembre de 1994, se crea la Comisión Nacional de Bilingüismo y se le confiere como propósito "planificar, organizar y acompañar un Programa Nacional en coordinación con organismos multisectoriales". En el mismo Decreto se designa a los integrantes y está presidida por el/la Ministro/a de Educación y Cultura, en ejercicio.

Las propuestas de mejora en el marco organizacional de estos Órganos Consultivos son las siguientes:

- Consejo Nacional de Educación y Cultura, deberá ajustar su conformación a los criterios enunciados anteriormente, relativos a la conformación más representativa, participativa y pluralista posible.

- En los últimos años, 2008 en adelante, se han ido estableciendo instancias pseudo-consultivas, cuyas competencias no son explícitamente definidas, pero que sin embargo, en algunos casos, aparecen en el organigrama y de hecho existen: Consejo Estratégico; Consejo Asesor del Viceministerio de Educación Superior; Consejo de Directores Generales; Consejo Departamental de Educación; Consejo Municipal de Educación
- Si bien existen Consejos Locales, estos no se subordinan ni involucran con los Consejos Departamentales y, a su vez, estos tampoco se subordinan al Consejo Nacional de Educación, por lo que dichas instancias no cumplen un rol sistémico. Es necesario analizar las competencias del Consejo Departamental de Educación y diferenciar sus aportes con relación a los del Consejo Municipal de Educación - Art. 113 de la Ley 1264 General de Educación. Este aspecto debe enlazarse con el proceso de descentralización-desconcentración de los servicios educativos, que deseen o no llevarse a cabo. Ver. Descentralización-desconcentración.
- Corresponde analizar la pertinencia de más de un Consejo Nacional, quizás corresponda asignar al Consejo Nacional de Educación, las competencias dispersas en el Consejo Nacional de Becas y al Consejo Nacional de Bilingüismo ya que en la práctica estas dos últimas deben abrogarse a las políticas enunciadas por el Consejo Nacional de Educación. Por otra parte con la reciente creación de la Dirección General de Becas y generada la institucionalidad necesaria para una adecuada prestación del servicio, corresponde analizar la pertinencia de su vigencia.
- En lo que guarda relación con la creación de la Secretaría Nacional de Cultura, por Ley 3051/06, corresponde el cambio de denominación del Consejo Nacional de Educación y Cultura a Consejo Nacional de Educación. Esto se justifica en razón a que se encuentra fuera de las competencias del Ministerio de Educación atribuir al Consejo Nacional de Educación analizar y opinar sobre la política cultural rol que corresponde a la Secretaría Nacional de Cultura.
- Por lo anterior, corresponde la modificación en la denominación del Consejo Nacional de Educación y Cultura a Consejo Nacional de Educación, de los siguientes artículos de la Ley 1264: Art. 53 – Art. 90 – Art. 92 – Art. 93 – Art. 95 – Art. 96 – Art. 97 – Art. 98 – Art. 99 – Art. 100 – Art. 101 – Art. 102 – Art. 104 – Art. 145 – Art. 157 – Art. 158

b) Órganos de apoyo, asesoramiento y control

- **Secretaría General:** Responsable de la adecuada gestión documentaria, conlleva adicionalmente una competencia propia del área misional consistente en la certificación académica.
- **Administración y Finanzas:** La Dirección General de Administración y Finanzas cuyas competencias están establecidas por la Ley 1535/00 de Administración Financiera del Estado, las Leyes Anuales de Presupuesto y sus reglamentaciones, deberán evolucionar hacia la creación de SUAF a los efectos de garantizar una mejor prestación de los servicios y sobre todo procurar avanzar en un contexto de desarrollo territorial.
- **Gestión de Talentos Humanos:** La Dirección General de Talentos Humanos cuya naturaleza es de apoyo a las instancias de línea, tiene una competencia mixta en la actualidad. En dichos términos, el ámbito legal bajo el cual se circunscribe su competencia es aquella establecida en la Ley 1626/00 de la Función Pública y sus reglamentaciones. Todas aquellas competencias que guarden relación con la aplicación de la Ley 1725 del Estatuto del Personal Docente son competencias misionales (Ej. Certificación Docente – Inscripción al escalafón docente) que deben ser realizadas en otra instancia, bajo competencia de los Vice Ministros de Educación.
- **Gestión jurídica:** La asesoría jurídica a través de su oficina de anti-corrupción en la actualidad procede a investigar y resolver denuncias y hacer de mediador con los reclamos, recibe y media en casos de bullying, negación de matrícula, cobros indebidos y discriminación, entre otros. Corresponde analizar la pertinencia de esta competencia en esta instancia.
- **Gabinete Técnico, Cooperación y Relaciones Interinstitucionales:** Desempeñan roles complementarios y subsidiarios entre sí, circunstancia que debe ser mejorada.

c) Órganos de línea

- *Vice Ministerio de Educación para el Desarrollo Educativo*: Las dependencias responsables de los procesos de innovación y desarrollo educativo, se encuentran dispersas en diversas instancias de la Institución, aunque gran parte de las mismas forman parte del Vice Ministerio de Desarrollo Educativo, siendo estas las siguientes:
- *Dirección General del Fortalecimiento del Proceso Educativo*.

Las instancias responsables de evaluar los aprendizajes de los alumnos, el desempeño docente y las instituciones educativas, son las siguientes:

- *Dirección General de Planificación Educativa*.
- *Dirección General de Desarrollo Profesional del Educador*.

Igualmente, es preciso destacar que los roles de evaluación se encuentran dispersos a distinto nivel jerárquico y en distintos tipos de órganos de gestión:

1. Órgano de Staff, dependiente de la Dirección General de Planificación Educativa, la Dirección de Evaluación de la Calidad Educativa.
2. Órgano de staff, dependiente de la Dirección General de Gabinete Técnico, la Dirección de Monitoreo y Gerenciamiento de Políticas Educativas.
3. Órgano de línea, dependiente de la Dirección General de Educación Artística, la Dirección de Currículum y Evaluación.
4. Órgano de línea, dependiente de la Dirección General de Currículum, Evaluación y Orientación, la Dirección de Evaluación Educativa.
5. Órgano de línea, dependiente de la Dirección General de Desarrollo Profesional del Educador, la Dirección de Evaluación para el acceso de la carrera docente.
6. Órgano de línea, dependiente de la Dirección General de Desarrollo Profesional del Educador, la Dirección de Evaluación de Instituciones Formadoras de Docentes.
7. Órgano de línea, dependiente de la Dirección General de Desarrollo Profesional del Educador, la Dirección de Evaluación del Desempeño del Educador.

En este caso, a pesar de la existencia de varios roles de evaluación, tal como se puede apreciar en el Informe correspondiente a los Indicadores del MERCOSUR educativo, son varios los indicadores que no se exponen por carecer de información relativa. (Ver Anexo 1)

- *Vice Ministerio de Educación para la Gestión Educativa*: Las instancias responsables de brindar educación en todos los niveles y modalidades del sistema educativo, se hallan principalmente bajo instancias del Vice Ministerio de Gestión Educativa y el Vice Ministerio de Educación Superior, siendo estas las siguientes:
 - Dirección General de Educación Inicial y Escolar Básica.
 - Dirección General de Educación Media.
 - Dirección General de Educación Superior.
- *Vice Ministerio de Culto*: El Vice Ministerio de Culto enuncia por objetivos:
 - Promover y difundir materiales educativos y culturales.
 - Contribuir a la equidad en el acceso al conocimiento para todos los habitantes, independientemente a su lugar de residencia o condición social.
 - Interactuar en la comunidad en busca de una educación que incluya a todos sin distinciones.
 - Exhibir la diversidad cultural.
 - Proveer a las escuelas de contenidos que contribuyan al mejoramiento de la educación en nuestro país.
 - Brindar nuevas herramientas para mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje.

- *Impulsar el uso de materiales audiovisuales en todos los niveles educativos a través del Canal Educativo y Cultural Arandu-Rape.*
- *Formar y educar a los líderes educativos, comunitarios, gestores culturales y estudiantes de todo el país.*
- *Contribuir en el cumplimiento de los postulados de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en relación a las instauración y desarrollo de una cultura de paz y armonía, mediante la educación y la formación para el ejercicio de los Derechos Humanos, promover la educación en DD.HH. a través de los diferentes medios de comunicación.*
- *Facilitar los contenidos educativos y culturales utilizando el bilingüismo coordinado.*
- *Diseñar acciones conjuntas que permitan el mejoramiento de las condiciones de producción, contenidos educativos y financiamiento de proyectos. Sensibilizar a la población a nivel educativo y cultural.*

De entre los logros enunciados por el sector tales como:

- *Vinculación entre el Estado, las Instituciones de Culto y Formación Artística*
- *Coordinación de la Subcomisión de Conmemoración del Bicentenario de la Independencia de la República del Paraguay del MEC, conformado por Resolución N° 942 de fecha 10 de marzo de 2010.*
- *Realización de competencias en las áreas artísticas (teatro, pintura, música, danza).*
- *Realización de documentales de las distintas actividades culturales que se realizará.*
- *Realización de festivales de danza.*
- *Difusión de la información con los noticieros, micros, y programas de contenidos educativos para brindar entretenimientos educativos.*
- *Formación de líderes educativos de los diferentes Departamentos del país, capaces de llevar adelante los objetivos en relación a la educación de Derechos Humanos.*
- *Formación de líderes comunitarios y gestores culturales.*
- *Formación de público joven en las áreas artísticas.*
- *Conformación de un Foro Permanente Inter Religioso desde la sociedad civil.*
- *Conformación de un equipo central, para organización, control, seguimiento y evaluación de los diversos proyectos encarados desde el Vice - Ministerio de Culto.*
- *Formación y difusión de Programas Educativos.*
- *Presentación y difusión del Calendario Impregnado en Valores.*

Sin desmerecer los logros enunciados, lo que corresponde en este caso es dejar sin efecto, en primer orden la denominación del Vice Ministerio y en segundo orden suprimir las competencias que pudieran ser identificadas como ajenas a las competencias asignadas naturalmente al órgano rector del Sistema Educativo Nacional.

En todo caso, aquellas competencias que guardan relación con funciones propias de otros Ministerios, corresponde articular con estos la transferencia ordenada de las responsabilidades y competencias, propias para los servicios de Registro de Entidades de Culto, servicios culturales y servicios de defensa y promoción de Derechos Humanos.

Algunas competencias propias de la naturaleza cultural, aun se encuentran bajo competencia Institucional y han sido absorbidas por el Vice Ministerio de Culto.

Artículo 68.- *La educación artística tendrá como finalidad proporcionar a los alumnos una formación artística que garantice la capacidad y la cualificación en el cultivo de las artes. El Ministerio de Educación y Cultura, en cooperación con los gobiernos departamentales, los municipios y la iniciativa privada, fomentará las diversas expresiones del arte.*

Artículo 71.- El Ministerio de Educación y Cultura facilitará a los alumnos la posibilidad de realizar los cursos de educación artística de régimen especial y los cursos de educación de régimen general, coordinando ambos tipos de estudios y posibilitando las convalidaciones.

Artículo 74.- El arte dramático, las artes plásticas y diseño, así como el estudio de la música y la danza serán objeto de apoyo y supervisión oficial a través del Ministerio de Educación y Cultura.

Por otra parte, el Vice Ministerio de Culto, se superpone en las competencias de los Vice Ministerios de Educación en lo que guarda relación a los servicios de difusión y comunicación educativa.

Por Ley de la Nación N° 383 el 18 de diciembre de 1972 se crea la Dirección General de Culto, posteriormente por Decreto N° 5269 del 29 de marzo de 1990 se crean las Sub Secretarías de Estado de Educación, de Culto y de Cultura, la cual a su vez fue reglamentada por Resolución Ministerial N° 3085 del 07 de agosto de 1998 por la cual se aprueba la estructura orgánica del de Culto. Luego se establece la Ley N° 1183/1985 Código Civil Paraguayo y la Ley N° 388 del 18 de agosto de 1994 por el que se establecen disposiciones relativas a la Constitución de Sociedades Anónimas y modifica artículos de la Ley 1.183/85 Código Civil. Se menciona al Vice Ministerio de Culto en la Ley N° 1264 del 26 de mayo de 1998:

Artículo 62.- Las instituciones educativas privadas que pretendan el derecho de otorgar títulos oficiales, deberán ser reconocidas por las autoridades educativas competentes de la República y estarán sujetas a las exigencias de esta ley y a la supervisión de las autoridades educativas oficiales. Podrán prestar este servicio las iglesias o confesiones religiosas, inscritas en el Registro Nacional de Culto, las fundaciones, sociedades, asociaciones y empresas con personería jurídica, y las personas de existencia visible.

Artículo 88.- La educación para la formación de ministros de culto de las iglesias y comunidades religiosas, reconocidas oficialmente en el registro del Vice- Ministerio de Culto, se regirá por las normas que dicten sus propias autoridades competentes y las disposiciones de esta ley que le sean aplicables. El reconocimiento oficial, la homologación y la convalidación de grados y títulos académicos se regirán por las disposiciones legales.

El Vice Ministerio de Culto fue creado a los efectos de registrar a las Instituciones de Culto en un momento histórico muy anterior a la Constitución Nacional vigente, en la cual se establece la libertad religiosa.

Artículo 24 - DE LA LIBERTAD RELIGIOSA Y LA IDEOLOGICA. Quedan reconocidas la libertad religiosa, la de culto y la ideológica, sin más limitaciones que las establecidas en esta Constitución y en la ley. Ninguna confesión tendrá carácter oficial. Las relaciones del Estado con la iglesia católica se basan en la independencia, cooperación y autonomía. Se garantizan la independencia y la autonomía de las iglesias y confesiones religiosas, sin más limitaciones que las impuestas en esta Constitución y las leyes. Nadie puede ser molestado, indagado u obligado a declarar por causa de sus creencias o de su ideología.

En caso que corresponda el Registro de las Instituciones de Culto dicho servicio debiera ser asignado a otra institución, pues su pertenencia dentro de la estructura del Ministerio de Educación, dispersa su atención y sus escasos recursos.

Paraguay ha declarado ser un país de carácter no confesional, sin embargo en el Art. 62 de la Ley 1264 General de Educación se estableció la necesidad de habilitar un Registro Nacional de Culto. Este registro si justificara su existencia, debiera ser asignado a otra institución, pues su pertenencia dentro de la estructura del Ministerio de Educación, dispersa su atención y sus escasos recursos.

Artículo 104.- El Viceministro de Educación tiene como funciones: a) asesorar técnicamente al Ministro de Educación y Cultura en los aspectos de su competencia y proponer las políticas educativas, que han de implementarse a corto, mediano y largo plazo; b) coordinar las estrategias, priorizar los planes y administrar la

gestión de la educación nacional, a través de las direcciones generales y los departamentos o unidades bajo su responsabilidad; c) evaluar, supervisar y controlar las tareas encomendadas a las direcciones generales y departamentos ministeriales o unidades bajo su responsabilidad; d) presidir las sesiones con los directores generales y directores de departamentos del Vice Ministerio y participar de las sesiones de trabajo técnico con el Consejo Nacional de Educación y Cultura o en otras sesiones de trabajo encomendadas por el Ministro de Educación y Cultura; e) en ausencia del Ministro de Educación y Cultura, firmará los acuerdos o convenios en nombre de la Institución, y lo representará en aquellos eventos que el mismo lo designe; f) coordinar la comunicación entre las direcciones generales, departamentos ministeriales y unidades administrativas dependientes del Vice Ministerio de Educación; g) velar por el cumplimiento de las disposiciones referentes al ámbito educativo; y, h) mantener permanente comunicación con el Vice Ministerio de Cultura, el de la Juventud y el Consejo Nacional de Deportes, con el objeto de coordinar su trabajo.

- **Vice Ministerio de Juventud:** Si bien no corresponde desmerecer la pertinencia de las políticas emanadas por el Vice Ministerio de Juventud, corresponde si, dejar suficientemente claro que estas políticas son transversales y por tanto, su alcance va más allá de la gestión educativa, por lo que deberá gestionarse su independencia del Ministerio de Educación.

Por lo anterior, se recomienda Analizar la pertinencia y vigencia del inc. h) del Artículo 104 de la Ley 1264. Artículo 159.- Las instituciones actualmente dependientes del Ministerio de Educación y Culto que no estuviesen mencionadas en esta ley, seguirán dentro de la estructura de dicho Ministerio de Educación y Cultura hasta tanto las leyes determinen los nuevos términos de su vinculación en el ámbito de la función pública del Estado.

Ante la necesidad de depurar y priorizar el desarrollo de acciones educativas, las dependencias enunciadas en el párrafo anterior, deberán ser suprimidas o reasignadas sus funciones.

- **Instituto Paraguayo del Indígena:** El Instituto Paraguayo de Indígena (INDI) es una entidad autárquica con personería jurídica y patrimonio propio, cuyas relaciones con el Poder Ejecutivo conforme a su marco legal deben ser mantenidas por conducto del Ministerio de Educación y Cultura.

El marco normativo del INDI está constituido por un conjunto de normativas que regulan su funcionamiento. Estos son:

- *Convenio 169 de la OIT.*
- *Cap. V de la Constitución Nacional de la República del Paraguay. Art. 62-67).*
- *Ley 904/81 "Estatuto de las Comunidades Indígenas" modificada en varios artículos por la Ley Nº 919/96.*
- *Ley 234/93 que ratifica el convenio 169 de la O.I.T. sobre "Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes".*
- *Ley Nº 2199/03 "Que dispone la reorganización de los Órganos Colegiados Encargados de la Dirección de Empresas y Entidades del Estado Paraguayo", Art. 11, que modifica varios artículos de la Ley 904/81.*
- *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.*
- *El Instituto Paraguayo del Indígena ha definido por misión: "Cumplir, garantizar y velar por el fiel cumplimiento de los derechos indígenas, armonizando el mandato legal con la participación de los pueblos indígenas, en forma articulada y coordinada con otras instituciones".*

En este caso, corresponde eximir al Ministerio de Educación de su responsabilidad y atribución sobre el Instituto Paraguayo del Indígena, en el artículo 3º de la Ley 2199/2003, disposición normativa que impone el relacionamiento con el Poder Ejecutivo sea por el conducto del Ministerio de Educación y Cultura.

Propuestas Técnicas

ACCIONES A CORTO PLAZO

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

ACCIONES A MEDIANO PLAZO

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

Anexos

Anexo I. Lineamientos Estratégicos

Presentación: El éxito del Modelo de Gestión depende del alcance de su intervención, por lo que la propuesta incluye tres niveles de intervención:

Gestión institucional

- Plan Estratégico Institucional que incluye la formación de los agentes educativos en el centro del sistema y los jerarquiza como instrumentos de transformación organizacional.
- Organización, funciones y procesos establecidos en un marco legal único.
- Coordinaciones, articulaciones formales de cooperación y compromiso establecidos en los niveles: local, regional, nacional, interinstitucional, público, privado, e internacional.
- Personal idóneo para la tarea (perfiles adecuados, procesos de selección basado en gestión por competencias, capacitación permanente y acorde a las necesidades específicas de cada sector, mecanismos de monitoreo y evaluación permanente, certificación por competencias; compensación en función a carrera en el servicio).
- Presupuesto efectivamente asignado a roles propios del servicio educativo y acordes a resultados esperados.
- Sistema de monitoreo y evaluación sistémicos, acordes a una línea de base e indicadores de reconocida validez instrumental y amplia difusión.

Gestión curricular

- Programas de capacitación globales para competencias básicas así como específicos, lo suficientemente abiertos como para garantizar su pertinencia.
- Diagnósticos y otros medios de investigación e innovación tecnológica, que permitan contar con un conocimiento de las necesidades, problemas y demandas de capacitación e identificar las brechas de capacidades.
- Perfil de capacidades por desarrollar acorde a niveles y/o modalidades.
- Plan curricular o “malla” estandarizados, sistematizados y homologados (objetivos del programa, contenidos, cursos y metodologías de capacitación) para todos los niveles y modalidades.
- Plan de implementación geográfica-territorial tipificada conforme a niveles y/o modalidades.
- Instrumentos de evaluación de aprendizajes y de calidad de la capacitación estandarizados, sistematizados y homologados para todos los niveles y modalidades.

Gestión didáctica

- Oferta de modalidades educativas diseñadas
- Conocimiento acerca de lo que se quiere ofrecer
- Conocimiento de capacidades específicas que desean ser desarrolladas
- Instrumentos de diseño de cursos
- Contenidos por modalidades
- Metodologías para aplicar en el desarrollo de las modalidades
- Técnicas e instrumentos
- Organización logística
- Instrumentos

Los resultados del presente apartado no se encuentran suficientemente abordados, debido a que en este momento aún se encuentran en proceso de realización de entrevistas y encuestas de percepción a Directores Generales del Ministerio y otros actores del Sistema.

Objetivo: Establecer las directrices de la gestión educativa en el mediano y largo plazo en forma eficiente, eficaz, equitativa y desconcentrada, para otorgar servicios con calidad y en forma oportuna.

Los lineamientos estratégicos propuestos abordan las siguientes dimensiones:

- Dimensión estratégica
- Dimensión organizacional
- Dimensión de cultura organizacional
- Dimensión programática

La Dimensión estratégica de estos lineamientos busca:

- Promover el desarrollo de Políticas de Estado para el logro de la sostenibilidad de las políticas y los proyectos sectoriales.
- Integrar a la educación a los procesos políticos, económicos y sociales, como un medio para el desarrollo de personas y la sociedad paraguaya en su conjunto.
- Promover que los Planes de Desarrollo Nacional estén legitimados por Ley de la Nación y reconozcan a la educación como factor de inclusión social, desarrollo humano y productivo. Considerando que los territorios son dinámicos y cambiantes los planes deben estar en constante revisión y perfeccionamiento; y por supuesto deben ser conocidos por todos los ciudadanos.
- Respaldo el cumplimiento de los Tratados y Convenios de carácter internacional suscritos y reconocidos por Paraguay. Atender las recomendaciones de la comunidad internacional. Prever la suscripción de acuerdos y convenios que permitan la mejora del sistema.
- Definir los lineamientos de la política educativa y asegurar su sostenibilidad.
- Alentar el desarrollo de la Política Nacional de Educación conforme a criterios socio-culturales, geopolíticos, económicos, medio-ambientales, etc., que se encuentren definidos explícitamente en los Planes de Desarrollo Nacional o que constituyan lineamientos propuestos por la comunidad internacional. Comprometer el respaldo de las autoridades gubernamentales para garantizar la implementación de políticas públicas en materia de educación.
- Desarrollar una visión compartida del futuro del Sistema Educativo Nacional.
- Concienciar a las autoridades nacionales y despertar en ellos la voluntad clara y firme para fortalecer a todo el Sistema Educativo Nacional (SEN) ello implica una mirada a todos los actores tanto a nivel nacional, regional y local así como a sectores públicos y privados.
- Alentar la participación y el compromiso social en el entendido que la educación es responsabilidad de todos, principio enunciado en la propia Constitución Nacional, considerando que el cambio más profundo es el que surge de los propios actores del sistema: docentes, discentes, las familias, los empresarios, la sociedad paraguaya en su conjunto, que reclaman a sus autoridades una educación de calidad.
- Desarrollar indicadores intermedios relativos al cumplimiento de las Metas Educativas del Milenio.

Dimensión organizacional de los lineamientos busca:

- Articulación público-privada.
- Certeza jurídica, previsibilidad, sostenibilidad de las Políticas Públicas.
- Hacer de la definición organizacional un bosquejo simple, concreto, sencillo, pertinente, de calidad, medible, financieramente sostenible y socialmente responsable.
- La aplicación de modelos de gestión acordes a los principios y buenas prácticas en la materia y su aplicación conforme a naturaleza del tipo de órgano de gestión.

Dimensión de cultura organizacional de los lineamientos busca:

- Orientar la cultura organizacional a promover la gestión participativa.
- Consensos que deberán lograrse entre los actores, aliados y beneficiarios del SEN.

- Que se establezcan objetivos claros, medibles y verificables conforme a demandas y necesidades de la sociedad.
- Fomentar el esfuerzo compartido entre estudiantes, familias, educadores y otros actores sociales.
- Fortalecer la relación con la sociedad civil, la participación y el control social.
- Promover una participación ciudadana más activa que coadyuva en definir los requerimientos socioculturales de la comunidad. El rol de las familias y la sociedad, como actores y sujetos de derecho, capaces de definir la educación que desean para su comunidad. Creación de centros educativos más autónomos para la definición de pautas pedagógicas, financieras, gerenciales y sociales; adaptadas a la realidad local.
- Promover la difusión de los resultados del sistema y la rendición de cuentas a la comunidad - sobre la gestión (financiera, pedagógica y gerencial y social) del SEN
- Promover el intercambio, la cooperación y una mejor coordinación con otras Instituciones educativas de la región y del mundo, para el mejoramiento del sistema.
- Promover mecanismos de articulación Interinstitucional (Ej. MJT y MEC en materia de capacitación para el mundo del trabajo)
- Generar cambios importantes en la cultura organizacional; Directores y docentes éticos, competentes, estables y motivados.
- Estatuto del Personal docente, la carrera del servicio, la evaluación del desempeño, la gestión de las compensaciones aprobada por Ley de la Nación.

Dimensión Programática de los lineamientos pretende:

- Introducir medidas que tiendan a mejorar la calidad de la educación así como a reducir las tasas de repitencia y abandono educativo, siendo algunas de las siguientes medidas específicas que pueden ser aplicadas:
- Reforzar las horas de clase de las materias básicas. Se podrá mejorar el nivel de conocimiento en materias prioritarias asignando más horas de clase en ciencia, lectura y matemáticas y menos horas en otras materias, centrando el esfuerzo en las materias fundamentales.
- Programas flexibles para el trabajo y la educación a lo largo de la vida (Ref. OIT – Modelo constructivista).
- Algunas alternativas para mejorar la empleabilidad juvenil:
 - Elección de determinadas asignaturas optativas de iniciación al Bachillerato.
 - Saltar del Bachillerato Tradicional a las Tecnicaturas como un medio para adelantar y consolidar los Programas de Cualificación Profesional para alumnos “con dificultades de adaptación o situación económica desfavorable”. Se trata, de proponer alternativas a los alumnos en los últimos años de la EEB, cuando ya muchos tienen decantado su futuro (estudiantes que tienen por meta dejar los estudios en cuanto puedan).
 - La necesidad de reducir la edad de inserción a la Educación inicial a los 4-5 años de edad.
 - La necesidad de asignar al menos 12 años de educación obligatoria.
 - Las CINE han sido armonizadas en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional. La Norma CINE, es un documento creado por el Instituto de Estadísticas de la UNESCO (IEU) en 1997, imprescindible para las comparaciones internacionales, que contiene indicaciones que permiten a cada país ajustar y clasificar su Sistema Educativo a un estándar internacional. (Ref. Indicadores de Educación Mercosur 2009).
 - Oferta educativa, de mejor calidad Promover la aplicación de estándares educativos y un conjunto de referencias pedagógicas (Parámetros Curriculares) orientativos para cada uno de los niveles del SEN.
 - Énfasis en: Matemáticas, Lenguas (contexto de multiculturalidad e interculturalidad) Formación cívica: Cultura de paz, medio ambiente, respeto a los derechos humanos, la democracia, educación; Ciencias y tecnologías.
 - Oferta educativa, más equitativa.

- Atención focalizada a sectores vulnerables.
- Recursos educativos, mejorados.
- Mejora en los contenidos, las metodologías, los recursos didácticos, las herramientas de aprendizaje.
- Uso de las TICs como recurso educativo.
- Infraestructura del Sistema Educativo. Tipos de Infraestructura conforme a los tipos de órganos existentes. Normas y principios de desarrollo, mejora, fiscalización de infraestructuras.
- Evaluación Sistemática en todos los niveles y modalidades del sistema educativo. Los test externos y estandarizados mejoran los resultados académicos de los alumnos. Esta recomendación se apoya, en “los resultados del Informe PISA 2009” estos sugieren que los países empleen exámenes externos basados en estándares de calidad. Al respecto, se proponen tres evaluaciones externas, de ámbito nacional en las siguientes etapas: al final de la Educación EB, de la Media y del Bachillerato.
- Sistemas de monitoreo y evaluación de la calidad del aprendizaje y de la enseñanza, fortalecidos e independientes.
- Supervisión Técnico-Pedagógica vs. Inspección que busca el control y fiscalización del cumplimiento de las normas administrativas.
- Agencia de Evaluación- Superintendencia Educativa.
- Fortalecer a los Institutos de Formación Docente y convertirlos en un Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas como organismo de investigación que tenga por objetivo constituirse en un centro de apoyo a la docencia con el fin de mejorar el aprendizaje y la entrega de contenidos académicos a los estudiantes. La formación docente deberá estar centrada en la diversidad de las personas y las nuevas tendencias, lo que centra en la necesidad de realizar una revisión profunda de los diferentes aspectos que influyen en la formación inicial de los profesores: organización institucional, definición y estructuración de los contenidos, desarrollo de competencias del profesor, etc.

Los cursos de formación docente incluyen, en cualquiera de sus niveles y modalidades, los siguientes principios:

- Sólida formación teórica en los contenidos concretos que deban ser enseñados.
- Amplia formación cultural.
- Actividad docente como núcleo formativo.
- Contacto con la realidad escolar desde el inicio hasta el final del curso, integrando la teoría con la práctica pedagógica.
- Investigación como principio formativo.
- Dominio de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, y capacidad para integrarlas a la práctica del magisterio.
- Análisis de los temas actuales de la sociedad, de la cultura y de la economía.
- Inclusión de las cuestiones relativas a la educación de los alumnos con necesidades especiales, y de las cuestiones de género y de multiculturalidad e interculturalidad en los programas de formación.
- Trabajo colectivo e interdisciplinario.
- Vivencia de formas de gestión democráticas de la enseñanza durante el curso.
- Desarrollo del compromiso social y político del magisterio.
- Conocimiento y aplicación de las directrices curriculares nacionales de los niveles y modalidades de educación.

Anexo II: Propuesta de estructura de la Carta Orgánica

El documento presentado por Juntos por la Educación denominado “Propuesta de Carta Orgánica del Ministerio de Educación” expone los lineamientos para asegurar una adecuada institucionalidad al Sistema Educativo Nacional, de tal modo que le permita focalizar su atención, concentrar su esfuerzo en aquellos elementos que la sociedad del conocimiento así lo exigen en la búsqueda de la mejora de la calidad de la educación.

Antecedentes

El documento presentado por Juntos por la Educación denominado “Propuesta de Carta Orgánica del Ministerio de Educación” expone los lineamientos para asegurar una adecuada institucionalidad al Sistema Educativo Nacional, de tal modo que le permita focalizar su atención, concentrar su esfuerzo en aquellos elementos que la sociedad del conocimiento así lo exigen en la búsqueda de la mejora de la calidad de la educación.

Una carta orgánica es una norma jurídica desarrollada para regir la vida institucional, política y económica del Ministerio de Educación. En ella se declaran los principios que regirán el sistema, su modelo de organización, de crecimiento y de distribución de recursos. Es, a su vez un instrumento político y jurídico que posibilita la fijación de una serie de derechos, organiza la distribución del poder y las responsabilidades, determina las atribuciones y funciones de los órganos adscriptos. Ayuda a descongestionar el poder y subsanar conflicto de intereses, convirtiéndose en un instrumento para garantizar la transparencia.

El presente proyecto no es un instrumento de fijación de políticas, sin embargo su alcance que contempla la estructura del sistema educativo permitirá una mejor aplicación de dichas políticas.

La Ley 1264, requiere una actualización que le permita fortalecer al Sistema Educativo Nacional, como un medio para corregir la flexibilización legal que se ha adquirido como práctica en los últimos años. Este Proyecto de Ley Orgánica de Educación es un instrumento que renueva y da profundidad a la normativa organizacional del Ministerio de Educación.

El punto de partida del “Propuesta de Carta Orgánica del Ministerio de Educación” tiene en cuenta la realidad de la educación paraguaya, la que sin duda cuenta con innegables fortalezas y también debilidades evidentes.

Esta Ley se concibe como la estructura de articulaciones conceptuales mediante la cual se dota al Estado y la Nación paraguaya del conjunto de principios y condiciones que se enuncian en la Constitución Nacional como fines de la educación para el pleno desarrollo de la persona humana y para la construcción de una sociedad justa, participativa y protagónica y el establecimiento de un Estado Democrático

Para la elaboración de este trabajo se han tomado como antecedente las disposiciones que en materia educativa contemplaba la Constitución de 1992 y la Ley 1264 General de Educación, respecto del cual se ha procurado profundizar la conceptualización así como enunciar las prácticas administrativas y de participación social y comunitaria.

Se tomó en consideración el trabajo realizado por la Mesa de Organización y Métodos de Juntos por la Educación la que ha procurado obtener de la propia Constitución Nacional elementos técnicos que consagran a la educación como de interés prioritario.

La relación de las dos dimensiones de la educación, en tanto derecho humano, y a la vez servicio público, ha de ser “integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones, el cual debe asegurar la gratuidad, realizando una inversión prioritaria en el sector, de acuerdo a la recomendaciones de organismos internacionales para crear y sostener instituciones y servicios suficientemente dotados, que a la vez que aseguren a los docentes un régimen de trabajo y nivel de vida acorde con su elevada misión.

La planificación, ejecución, supervisión, evaluación y corrección, son funciones exclusivas del Estado pudiendo en todo caso ceder la ejecución de la gestión educativa, pero bajo la rectoría del Estado, representada por el Ministerio de Educación, sin negar igualmente la participación de la familia y la sociedad.

Debe destacarse que para la elaboración del presente Proyecto se ha realizado un conjunto de jornadas mediante las cuales se ha enriquecido la propuesta, tomando en cuenta numerosas sugerencias y aportes para una Ley de profundo contenido social, y a la vez con base técnica, con el propósito de contribuir a la construcción de una gestión pública de calidad en el campo educativo.

Al momento en que la Convención Nacional Constituyente en 1992 asigna al Estado la asunción de la Educación como función, dispone el significado estratégico y prioritario que en sus planes, políticas y programas debe brindarse al sector educativo, tanto en lo referente a la educación formal como no formal, programas de estudio, planificación, supervisión y administración, financiamiento así como la coordinación con otros sectores de la actividad de Estado, de modo que se garantice el cumplimiento de los fines que se estableció, para la Educación, como proceso e instrumento para el desarrollo de la persona y su dignidad humana, y la creación de una sociedad.

El carácter de Ley Orgánica asignado al cuerpo normativo que se presentan en este Proyecto trata de dar cumplimiento a un mandato expreso de rango constitucional.

Exposición de motivos

Los fines que la Constitución Nacional, asigna a la educación contemplan el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad, la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos, el respeto a los derechos humanos, los principios democráticos, la afirmación del compromiso con la patria, de la identidad cultural, la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. La erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo como objetivos permanentes del sistema educativo.

La Constitución Nacional, además garantiza el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades del acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y la tecnología, sin discriminación alguna. Compromete además, la asignación de un porcentaje de recursos del presupuesto general de gastos de la nación destinado a la educación, que necesita ser reglamentado.

En la Carta magna además se dispone que como política de descentralización se deba realizar la transferencia de competencias hacia los Municipios. Los educadores, los estudiantes, los padres y tutores, las comunidades educativas, las empresas y el municipio son representantes de la sociedad que desde la perspectiva de derechos, tienen la responsabilidad de la construcción colectiva del sistema, tal como lo dispone la Constitución Nacional, derechos que deben ser reglamentados y ejercidos.

En la Constitución Nacional de 1992 se garantiza el derecho a participar en la "formación, ejecución y control" de la gestión pública. En ese sentido la educación es un servicio social prioritario, del más alto interés público por lo que todos los ciudadanos, debemos esforzarnos en luchar por una educación de calidad, a lo largo de toda la vida, como un derecho humano fundamental. En la visión de futuro que se sustenta en el Proyecto de Ley que se presenta, el Estado asume su responsabilidad como fijador de políticas y la sociedad deberá asumir también su rol de ejecutor de dicha política; y gran parte de la responsabilidad es la de garantizar control de calidad de lo que nos corresponde a todos los ciudadanos.

Históricamente, el Ministerio de Educación, ha ido modificando su estructura organizacional, mediante la representación gráfica de sus organigramas, sin que se encuentren enunciadas las funciones que corresponden a cada ámbito, sea esta Dirección General, Dirección, Departamento, Sección o Unidad, por lo que esta práctica común debe reorientarse hacia una mayor institucionalidad.

En las disposiciones que regulan la organización y el funcionamiento del Ministerio de Educación se crean dependencias, sin que se le asignen funciones, responsabilidades, atribuciones, ni competencias que permitan una objetiva evaluación de resultados y su vínculo con la calidad educativa.

La búsqueda de la institucionalidad se fundamenta en la necesidad de hacer más eficiente la aplicación de las normativas. Si una ley se encuentra enunciada y no se aplica o se flexibiliza su interpretación, estamos ante un Estado frágil, existe institucionalidad cuando las leyes tienen aplicación eficiente.

Presentamos este Proyecto de Ley Orgánica de Educación para adecuar la legislación educativa a nuevos retos y también, para incorporar nuevos enfoques pedagógicos que han ido madurando en el país y en el mundo en los últimos tiempos. La sociedad del conocimiento exige la entrada en acción de nuevos actores, el uso de las nuevas tecnologías y nuevos espacios educativos.

Objetivos de la Carta Orgánica

1. Focalizar la atención:

- Asegurar la pertinencia de los cambios.
- Diferenciar las atribuciones, competencias y responsabilidades de los Órganos Consultivos, Misionales, de Ejecución, de Apoyo, Asesoramiento y Control.
- Posibilitar el análisis los resultados obtenidos por cada uno de los Órganos y su coherencia con la misión institucional.
- Incorporar la aplicación de herramientas para el desarrollo y la mejora de los procesos.
- Definir de las relaciones horizontales y verticales, así como la distribución de funciones, de los Órganos de la Institución.
- Promover la evaluación periódica y sistémica de los logros pedagógicos, financieros, gerenciales y sociales.
- Desentenderse de competencias que no guardan relación con la educación y que distraen la aplicación de los siempre escasos recursos financieros que le permitan mejorar la calidad de los servicios educativos, infraestructura física y tecnológica.
- Mejorar la calidad de la inversión en educación.
- Priorizar la utilización de los escasos recursos (humanos, materiales, técnicos y financieros) en aquellos componentes vinculados al rol específico de la gestión educativa.
- Desarrollar más y mejores indicadores que permitan evaluar el proceso enseñanza- aprendizaje y aplicarlos adecuadamente en la toma de decisiones y los procesos de mejora continua.

2. Concentrar su esfuerzo en aquellos elementos que la sociedad del conocimiento así lo exigen:

- Promover el desarrollo de las ciencias, la innovación y las tecnologías
- Fortalecer las áreas de investigación, desarrollo y evaluación del sistema

3. Mejorar la calidad de la educación comprende focalizar la asignación de recursos para la educación en temas que permitan garantizar:

- La formación de docentes, quienes deberán ser altamente calificados y reconocidos conforme su desempeño, conforme un sistema de carrera docente, fortalecido.
- La participación anual de representantes nacionales en pruebas internacionales de reconocido prestigio.
- El desarrollo de programas de acompañamiento preferencial a alumnos en riesgo de repitencia y abandono escolar.
- Focalizar en la formación por competencias, desde la secundaria.

Preámbulo**Exposición de motivos****CAPITULO I**

Disposiciones Fundamentales

Artículo

Marco Constitucional

La presente Ley se rige bajo el mandato comprendido en los artículos 58, 73, 74, 75, 76, 77, 78 y 79; así como lo establecido en los artículos 240, 241 y 243 de la Constitución Nacional.

Artículo

Objeto

La presente Ley tiene por objeto formalizar la estructura orgánica y el modelo de gestión del Ministerio de Educación a efectos de orientar y contribuir al logro de su misión, visión, objetivos y metas establecidas por el Sector.

Artículo

Alcance

En ésta disposición se establecen la finalidad, competencias, estructura orgánica y se describen las funciones generales de la Institución y las funciones específicas de los órganos estableciendo sus relaciones y responsabilidades.

Artículo

Ámbito de Aplicación

La Carta Orgánica del Ministerio de Educación tiene como ámbito de aplicación en forma directa a la Administración Central y en forma indirecta comprende a las Instituciones educativas centralizadas, desconcentradas, descentralizadas, subvencionadas, privadas y mixtas que presten servicios de educación, tanto a nivel nacional, regional o local.

CAPITULO II

Marco Estratégico

Artículo

Denominación

Las funciones del Estado, en el ámbito de la educación, se ejercen por medio del Ministerio de Educación.

Artículo

Competencia

El Ministerio de Educación es un organismo de competencia directa en la organización y administración del sistema educativo nacional y como tal es responsable de definir la política educativa nacional, en concordancia con los planes nacionales de desarrollo, así como ejercer su rectoría.

Artículo

Finalidad

- Garantizar una Educación Inicial de calidad con un enfoque de atención integral a niños y niñas, de 0 a 5 años, tomando en cuenta la diversidad sociocultural.
- Asegurar que todos los estudiantes, especialmente aquellos portadores de algún tipo de vulnerabilidad concluyan la Educación Primaria de calidad.
- Brindar a los adolescentes y jóvenes una Educación Secundaria y Técnico-Productiva de calidad, que satisfaga sus necesidades básicas de aprendizaje y formación en valores, que los prepare para la vida y el

- ejercicio de la ciudadanía.
- Mejorar la calidad de la Educación Superior para que se ajuste a las necesidades del país y aporte a su desarrollo.
- Mejorar la atención de las necesidades educativas de los niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales asociadas a la discapacidad y por talento y condiciones excepcionales, bajo el enfoque de educación inclusiva.
- Acompañar una educación de calidad a lo largo de toda la vida.

Artículo

Visión

El Ministerio de Educación es una institución que garantiza una educación integral, pertinente y de calidad que contribuye al desarrollo pleno de las personas, a lo largo de su vida.

Artículo

Misión

Instrumentar políticas educativas que posibiliten iguales oportunidades de acceso, permanencia y trato para las personas de todas las edades. Las políticas deberán estar sustentadas en la concertación y participación ciudadana.

Asegurar oferta de servicios educativos pertinentes y adecuados a las necesidades y exigencias de la diversidad, sin ningún tipo de discriminación, en un sistema educativo flexible para el logro de competencias básicas que permita a las personas desenvolverse social y laboralmente.

Artículo

Objetivo

El Ministerio de Educación como organismo rector del Sistema Educativo Nacional tiene por objetivo garantizar la educación como derecho fundamental del ser humano, que permita formar personas capaces de desarrollar su identidad, autoestima y capacidades, e integrarse adecuadamente y críticamente a la sociedad, en armonía con su entorno, personas que orienten su comportamiento con valores éticos y promuevan el desarrollo sostenible, la justicia social y la cultura de paz.

Artículo

Funciones

El Ministerio de Educación deberá desarrollar, organizar, administrar y evaluar la política del sistema educativo nacional en el marco de la política del Estado. Su búsqueda permanente es la promoción de una cultura democrática mediante la dotación de condiciones necesarias para el acceso y permanencia en el sistema; en un marco de calidad, eficiencia y pertinencia.

Para gestionar dicha política el Ministerio deberá:

1. Adherirse a los lineamientos de políticas y planes nacionales; políticas y planes de gobierno que sean establecidos.
2. Orientar sus objetivos y metas hacia el posicionamiento del sistema educativo nacional como un referente de calidad en la era del conocimiento.
3. Conciliar los intereses y aspiraciones nacionales con la cultura y valores de la ciudadanía en general, otorgando una especial atención a los sectores más vulnerables.

Artículo

Facultades

El Ministerio de Educación podrá:

1. Introducir innovaciones positivas que: a) incrementen la diversificación institucional, para ampliar la cobertura y establecer un marco de formación continua con múltiples puntos de acceso y gran variedad de itinerarios formativos. b) fortalezcan la capacidad de investigación y desarrollo en ciencia y tecnología en áreas específicas relacionadas con las prioridades del país; c) consoliden y amplíen las capacidades en materia de tecnologías de la información y la comunicación para cerrar la brecha digital.
2. Determinar, fijar, diseñar e implementar las políticas y los programas de protección que se estimen necesarios y apropiados para cautelar las garantías constitucionales que consagran el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza y velar por la aplicación estricta de la normativa con tal objeto.
3. Asignar, distribuir y fiscalizar la aplicación de los recursos de las subvenciones estatales y, adicionalmente, focalizar otros recursos o elementos necesarios para el desarrollo de los distintos niveles y modalidades de educación, en conformación con la normativa vigente.
4. Diseñar, implementar, fiscalizar y evaluar los programas de mejoramiento que apoyen las políticas ministeriales y los niveles de calidad y pertinencia de la educación.
5. Estimular el desarrollo educativo de los alumnos.
6. Fomentar la creación de mecanismos de equidad con el propósito de ampliar las oportunidades de aquellos de mayor vulnerabilidad.
7. Gestionar, asignar y monitorear becas y ayudas estudiantiles.
8. Diseñar, desarrollar y adoptar las medidas para la aplicación del marco curricular y los planes y programas de estudio para todos los niveles y modalidades de enseñanza.
9. Fortalecer la capacidad de gestión con la introducción de sistemas de información que propicien la rendición de cuentas, la administración y la buena gestión de los asuntos públicos y el uso eficiente de recursos.
10. Cumplir las otras funciones que le encomiende la ley.

Artículo

Principios

1. Educación inclusiva (Art. 58 CN).
2. Educación gratuita y obligatoria hasta el nivel medio.
3. Educación gratuita en todos sus niveles y modalidades cuando el rendimiento estudiantil así lo amerite.

Artículo

Domicilio y Jurisdicción

El Ministerio de Educación tiene domicilio legal en la Ciudad de Asunción.

Los Tribunales de la Capital de la República serán competentes en todos los asuntos judiciales en que fuere actor o demandado, salvo que el Ministerio de Educación acepte someterse a otras jurisdicciones, pudiendo constituir otros domicilios a los efectos de la recepción de notificaciones.

Artículo

Fines

Desarrollar una educación integral y de calidad, que atiende tanto los aspectos cognoscitivos (SABER), como los aspectos que procuran el desarrollo pleno de la personalidad (SER) en los planos: emocional y ético; en respeto del ambiente y abierto a una sociedad democrática y sin discriminación.

Artículo

Símbolos

Constituyen símbolos patrios los enunciados en el artículo 139º de la Constitución Nacional de la República del Paraguay; el pabellón de la República; el sello nacional, y el himno nacional.

El Ministerio de Educación adoptará los símbolos que guarden coherencia con los símbolos patrios y reflejen su naturaleza y misión institucional, los que una vez aprobados por reglamentación pertinente son de aplicación obligatoria.

Artículo

Idiomas

Conforme lo establece la Constitución Nacional de la República del Paraguay en el artículo 140º, el Paraguay es un país pluri-cultural y bilingüe. Son idiomas oficiales el castellano y el guaraní. La ley establecerá las modalidades de utilización de uno y otro. Las lenguas indígenas, así como las de otras minorías, forman parte del patrimonio cultural de la Nación. Por tanto el Sistema Educativo Nacional realizará las adecuaciones pertinentes para garantizar una educación de calidad en ambos idiomas oficiales.

Artículo

Multiculturalidad e Interculturalidad

Conforme lo establece la Constitución Nacional de la República del Paraguay en el artículo 140º, el Paraguay es un país pluri-cultural por tanto se reconocerá los factores multiculturales e interculturales al momento del diseño de los currículos en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.

Artículo

Definiciones

CAPITULO III

DERECHOS FUNDAMENTALES

Garantías constitucionales – Enfoque de derechos

ARTICULO 58 - DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EXCEPCIONALES

Se garantizará a las personas excepcionales la atención de su educación, de su recreación y de su formación profesional para una plena integración social.

ARTICULO 61 - DE LA PLANIFICACIÓN FAMILIAR Y DE LA SALUD MATERNO INFANTIL

El Estado reconoce el derecho de las personas a decidir libre y responsablemente el número y la frecuencia del nacimiento de sus hijos, así como a recibir, en coordinación con los organismos pertinentes educación, orientación científica y servicios adecuados, en la materia.

ARTICULO 66 - DE LA EDUCACIÓN Y LA ASISTENCIA

El Estado respetará las peculiaridades culturales de los pueblos indígenas especialmente en lo relativo a la educación formal. Se atenderá, además, a su defensa contra la regresión demográfica, la depredación de su hábitat, la contaminación ambiental, la explotación económica y la alienación cultural.

ARTICULO 70 - DEL RÉGIMEN DE BIENESTAR SOCIAL

La ley establecerá programas de bienestar social mediante estrategias basadas en la educación sanitaria y en la participación comunitaria.

CAPITULO VIII

DE LA EDUCACIÓN Y DE LA CULTURA

ARTICULO 73 - DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y DE SUS FINES

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

ARTICULO 74 - DEL DERECHO DE APRENDER Y DE LA LIBERTAD DE ENSEÑAR

Se garantizan el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades al acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna. Se garantiza, igualmente, la libertad de enseñar, sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética, así como el derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico.

ARTICULO 75 - DE LA RESPONSABILIDAD EDUCATIVA

La educación es responsabilidad de la sociedad y recae en particular en la familia, en el Municipio y en el Estado. El Estado promoverá programas de complemento nutricional y suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos.

ARTICULO 76 - DE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO

La educación escolar básica es obligatoria. En las escuelas públicas tendrá carácter gratuito. El Estado fomentará la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y la superior o universitaria, así como la investigación científica y tecnológica.

La organización del sistema educativo es responsabilidad esencial del Estado, con la participación de las distintas comunidades educativas. Este sistema abarcará a los sectores públicos y privados, así como al ámbito escolar y extraescolar.

ARTICULO 77 - DE LA ENSEÑANZA EN LENGUA MATERNA

La enseñanza en los comienzos del proceso escolar se realizará en la lengua oficial materna del educando. Se instruirá asimismo en el conocimiento y en el empleo de ambos idiomas oficiales de la República. En el caso de las minorías étnicas cuya lengua materna no sea el guaraní, se podrá elegir uno de los dos idiomas oficiales.

ARTICULO 78 - DE LA EDUCACIÓN TÉCNICA

El Estado fomentará la capacitación para el trabajo por medio de la enseñanza técnica, a fin de formar los recursos humanos requeridos para el desarrollo nacional.

ARTICULO 79 - DE LAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS SUPERIORES

La finalidad principal de las universidades y de los institutos superiores será la formación profesional superior, la investigación científica y la tecnológica, así como la extensión universitaria.

Las universidades son autónomas. Establecerán sus estatutos y formas de gobierno y elaborarán sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. Se garantiza la libertad de enseñanza y la de la cátedra. Las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley, la cual determinará las profesiones que necesiten títulos universitarios para su ejercicio.

ARTICULO 80 - DE LOS FONDOS PARA BECAS Y AYUDAS

La ley preverá la constitución de fondos para becas y otras ayudas, con el objeto de facilitar la formación intelectual, científica, técnica o artística de las personas con preferencia de las que carezcan de recursos.

ARTICULO 81 - DEL PATRIMONIO CULTURAL

Se arbitrarán los medios necesarios para la conservación, el rescate y la restauración de los objetos, documentos y espacios de valor histórico, arqueológico, paleontológico, artístico o científico, así como de sus respectivos entornos físicos, que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación.

El Estado definirá y registrará aquellos que se encuentren en el país y, en su caso, gestionará la recuperación de los que se hallen en el extranjero. Los organismos competentes se encargarán de la salvaguarda y del rescate de las diversas expresiones de la cultura oral y de la memoria colectiva de la Nación, cooperando con los particulares que persigan el mismo objetivo. Quedan prohibidos el uso inapropiado y el empleo desnaturalizante de dichos bienes, su destrucción, su alteración dolosa, la remoción de sus lugares originarios y su enajenación con fines de exportación.

ARTICULO 82 - DEL RECONOCIMIENTO A LA IGLESIA CATÓLICA

Se reconoce el protagonismo de la Iglesia Católica en la formación histórica y cultural de la Nación.

ARTICULO 83 - DE LA DIFUSIÓN CULTURAL Y DE LA EXONERACIÓN DE LOS IMPUESTOS

Los objetos, las publicaciones y las actividades que posean valor significativo para la difusión cultural y para la educación, no se gravarán con impuestos fiscales ni municipales.

La ley reglamentará estas exoneraciones y establecerá un régimen de estímulo para introducción e incorporación al país de los elementos necesarios para el ejercicio de las artes y de la investigación científica y tecnológica, así como para su difusión en el país y en el extranjero.

ARTICULO 84 - DE LA PROMOCIÓN DE LOS DEPORTES

El Estado promoverá los deportes, en especial los de carácter no profesional, que estimulen la educación física, brindando apoyo económico y exenciones impositivas a establecerse en la ley. Igualmente, estimulará la participación nacional en competencias internacionales.

ARTICULO 85 - DEL MÍNIMO PRESUPUESTARIO

Los recursos destinados a la educación en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al veinte por ciento del total asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y las donaciones.

ARTICULO 115 - DE LAS BASES DE LA REFORMA AGRARIA Y DEL DESARROLLO RURAL

La reforma agraria y el desarrollo rural se efectuarán de acuerdo con las siguientes bases: **(i)** la educación del agricultor y la de su familia, a fin de capacitarlos como agentes activos del desarrollo nacional; **(ii)** la creación de centros regionales para el estudio y tipificación agrologica de suelos, para establecer los rubros agrícolas en las regiones aptas; **(iii)** la adopción de políticas que estimulen el interés de la población en las tareas agropecuarias, creando centros de capacitación profesional en áreas rurales, y **(iv)** el fomento de la migración interna, atendiendo a razones demográficas, económicas y sociales.

ARTICULO 163 - DE LA COMPETENCIA

Es de competencia del gobierno departamental:

- Coordinar la acción departamental con las actividades del gobierno central, en especial lo relacionado

con las oficinas de carácter nacional del departamento, primordialmente en el ámbito de la salud y en el de la educación.

- Disponer la integración de los Consejos de Desarrollo Departamental, y
- las demás competencias que fijen esta Constitución y la ley.

ARTICULO 168 - DE LAS ATRIBUCIONES

Serán atribuciones de las municipalidades, en su jurisdicción territorial y con arreglo a la ley:

La libre gestión en materias de su competencia, particularmente en las de urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpos de inspección y de policía.

Artículo

Sujetos de Derecho:

- Se les reconoce a los estudiantes como sujetos de su proceso formativo se les reconocen derechos, tales como el de evaluar a sus educadores y el de participar activamente en las dinámicas de enseñanza-aprendizaje.
- Se consagra el derecho de los padres a elegir, para sus hijos, el centro de estudios de su preferencia así como, a supervisar los procesos pedagógicos en los que éstos participen.
- Se garantiza el derecho a una educación gratuita al estudiante que con su rendimiento estudiantil haya demostrado su aptitud para ser beneficiario de los derechos constitucionales consagrados en los Art. 73 y 76 de la CN. (Enlace con Comisión Nacional de Becas).

Artículo

Deberes

- La responsabilidad por la educación le corresponde tanto a las personas como al Estado. (Concuerda Art. 76 CN).
- El Ministerio de Educación está obligado a reconocer y estimular la participación de la sociedad en los procesos de planificación, gestión, supervisión y evaluación de la educación.
- La rectoría general de la educación es atribución del Estado, a través del Ministerio de Educación.

CAPITULO IV

POLÍTICA EDUCATIVA

Artículo

La política educativa será establecida por ley de la nación. Su alcance nacional y descentralizado deberá ser elaborado y evaluado en forma consensuada a nivel de los diferentes segmentos públicos y privados que actúan en materia educativa, y en coherencia con la política de desarrollo territorial.

Los elementos de análisis deberán comprender al menos: la identificación del perfil del egresado de todos los niveles y modalidades, la identificación de las brechas de capacidades, las necesidades específicas de capacitación, la identificación de vacíos de reglamentación y la elaboración de un digesto que contenga todos los instrumentos legales referentes a la instrumentación de leyes, resoluciones, acuerdos, etc.

Artículo

Relaciones Interinstitucionales

- Se debe fortalecer la gestión educativa a nivel nacional, departamental y municipal a través de la participación del sector privado y de las comunidades en un marco de un ordenamiento territorial.

- La articulación, la complementariedad y la subsidiariedad deberán ser los principios que las vinculen.
- Se fomentará la descentralización, desconcentración de actividades y desburocratización del sistema educativo nacional, potenciando el desarrollo de las capacidades de los municipios y a su vez los mecanismos de participación y control social.
- Se suscribirán convenios para delegar funciones y responsabilidades a Gobernaciones y Municipios y orientar la planificación de acciones educativas con enfoque territorial.
- Corresponde al Ministerio de Educación establecer la rectoría del sistema y articular con todos los Ministerios la implementación de políticas educativas orientadas al desarrollo de las capacidades de los servidores públicos que prestan servicio en estas instituciones; así como, la de orientar la gestión de la capacitación a ser implementada en cada Ministerio para atender las demandas de la población conforme a sus intereses sectoriales.

Artículo

Relaciones de Cooperación

La cooperación es vital para el desarrollo del proceso por lo que se asegurará la voluntad política en todas las instancias del Sistema Educativo Nacional para apoyar y utilizar los recursos de la cooperación nacional e internacional, pública y/o privada.

Se priorizará la participación de expertos locales, dando mayor prioridad al componente de fortalecimiento de las capacidades de las personas y de las Instituciones que tienen por rol planificar, gestionar, ejecutar y/o evaluar la política educativa en todos los niveles y modalidades.

Se deberá fortalecer la capacidad de las instituciones y personas que promueven tanto la demanda como la oferta de la cooperación en materia educativa.

Se promoverá la capacitación en el manejo de sistemas de información para la gestión de proyectos.

Se incorporarán medidas de evaluación de desempeño y compensaciones conforme a resultados en materia de cooperación.

Artículo

Mecanismos de participación ciudadana y control social

1. Se establece el derecho de la sociedad a participar en los procesos de diseño y evaluación de los planes y programas de estudio.
2. Le corresponde a los padres y tutores así como a los directivos de los planteles, la supervisión y el control de calidad de los procesos en los niveles de ejecución directa de las actividades; y en correspondencia con el principio de la democracia participativa.
3. Las comunidades educativas podrán ejercer su derecho a participar en la elaboración de los proyectos pedagógicos; en la selección y evaluación de los educadores; en el control de una eficiente administración de los recursos económicos para el funcionamiento de los centros educativos; y en la supervisión de los procesos educativos.
4. Se deben fortalecer las capacidades de las comunidades para mejorar la calidad de su participación en la planificación y gestión educativa.

Artículo

Financiamiento de la educación

La inversión en educación se consagra como prioritaria y la distribución del presupuesto debe estar sellada por la equidad.

Son recursos económicos del Ministerio de Educación:

- a. Los montos que por Ley de Presupuesto y sus modificatorias se le asignen en cada ejercicio presupuestario en las diferentes fuentes de financiamiento.
- b. Los demás recursos que de acuerdo a Ley se obtengan por cualquier concepto, incluyendo los de cooperación nacional e internacional.

Artículo

Las empresas del sector productivo y las organizaciones sociales tienen el derecho y el deber de participar en el diseño y evaluación de las políticas públicas de capacitación para el trabajo y los correspondientes programas de estudio.

Artículo

Se dispone que el único criterio de acceso a cualquier cargo dentro del Sistema Educativo Nacional deba realizarse por Concurso Público, con acuerdo con el artículo 74 de la Constitución Nacional.

Artículo

Se consagra la autonomía para todos los institutos de educación superior, de acuerdo con su naturaleza, funciones y grado de desarrollo estableciéndose, al mismo tiempo, su deber de rendir cuentas sobre la administración de los recursos que se les otorguen y sobre los resultados de sus procesos de enseñanza-aprendizaje.

Artículo

Como instrumento de planificación regional y distrital se deberán implementar el Sistema Nacional de Información Educativa y la creación de un Banco de Datos para facilitar la interconexión y comunicación de todos los integrantes del Sistema Educativo Nacional y para la toma de decisiones en materia educativa.

Artículo

El salario de los profesionales de la educación no será en ningún caso inferior al que reciban los profesionales de la administración pública y los mismos deben recibir remuneraciones diferenciales con base en la evaluación de su desempeño profesional.

CAPITULO V

ORGANIZACIÓN

Artículo

Tipos de órganos de gestión

A efectos de una mejor prestación de servicios y distribución de responsabilidades la Institución contará con diversos tipos de órganos a su cargo, los que están tipificados en:

- I. Órganos Consultivos (staff)
- II. Órganos de Apoyo (staff)
- III. Órganos de Asesoramiento (staff)
- IV. Órganos de Control (staff)
- V. Órganos de Línea (misionales)
- VI. Órganos de Ejecución (misionales)

Artículo

De la Alta Dirección

Artículo

De los Órganos Consultivos

Tienen competencias deliberativa, consultiva y definidora de la política educativa, conformado de la forma más participativa, representativa y pluralista posible, por entidades de distintos niveles de los gobiernos central, departamental y municipal, representantes de los sectores productivos, entidades no gubernamentales y entidades gremiales. (Verificar pertinencia de la conformación de los Órganos consultivos existentes).

Artículo

De los Órganos de Apoyo, Asesoramiento y Control

Tienen por objeto el desarrollo de actividades internas a la organización cumpliendo roles, de asesoría o de prestación de servicios especializados que permiten a los órganos de línea cumplir con los objetivos institucionales. Estas son responsables de promover el desarrollo de la competitividad institucional y pueden o deben desagregar sus roles geográficamente en cualquier nivel de la organización. Los órganos descentralizados o desconcentrados deben estar relacionados entre sí a efectos de propiciar la co-existencia de las líneas formales de comunicación con las líneas directas de comunicación. Representan al Ministerio en los Consejos integrados conforme a su competencia y los subsidian en el cumplimiento de sus objetivos.

Artículo

De los Órganos de Línea

Tienen por objeto el desarrollo de actividades directamente ligadas a la misión, visión y objetivos de la institución, sus competencias las orientan en función a los clientes, usuarios o beneficiarios del servicio donde se sitúan sus metas y productos. Los órganos de línea tienen facultad para ejecutar los asuntos principales de su competencia. Representan al Ministerio en los consejos integrados conforme a su competencia y la subsidian en el cumplimiento de sus objetivos.

Artículo

De los Órganos de Ejecución

Instituciones Educativas Regionales y Locales, desconcentradas, descentralizadas, mixtas, privadas, subvencionadas u organizadas bajo otras formas de constitución, responsables de ejercer la capacitación en aula en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.

CAPITULO VI

De la Alta Dirección

Artículo

Conformación de las máximas autoridades de la Alta Dirección

Ministro de Educación
Presidentes de Órganos Consultivos
Viceministros

Artículo

Designación de las máximas autoridades de la Alta Dirección

Artículo

Facultades de la máxima autoridad institucional.

El Ministro de Educación posee facultades reglamentarias, administrativas, ejecutivas y técnicas.

Artículo

Funciones

Son funciones del Ministro de Educación y Cultura:

- a. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones constitucionales, las leyes relativas a sus funciones, así como sus propias resoluciones.
- b. Ejercer la potestad reglamentaria, participar en la formulación de leyes y dictar las reglamentaciones.
- c. Secundar al Presidente de la República en el cumplimiento de sus funciones constitucionales.
- d. Participar y operar en representación del Gobierno Nacional o por sí, según corresponda, como responsable de la formulación, diseño, ejecución y control de la política educativa como medio para el desarrollo económico y social de la nación paraguaya.
- e. Aprobar la creación, modificación, agrupación, separación o supresión de dependencias de la organización, correspondientes a niveles inferiores a los establecidos por esta disposición.
- f. Habilitar, modificar, agrupar, separar, desdoblar o clausurar Instituciones y Establecimientos Educativos, (públicos, privados, subvencionados, etc.) conforme a las normas legales vigentes.
- g. Desarrollar y mantener actualizado el marco reglamentario que regula la acreditación y habilitación para el funcionamiento de las entidades adscriptas y coordinadas a través del sistema educativo nacional.
- h. Determinar funciones e interrelaciones, líneas de autoridad, rango, jerarquías y responsabilidades derivadas de la estructura orgánica del Ministerio.
- i. Presidir los Órganos Consultivos que se conformen y delegar competencias en los ámbitos específicos correspondientes.
- j. Proponer al Presidente el nombramiento de funcionarios.
- k. Designar, sancionar, promover o remover a funcionarios de la Institución con sujeción a las normas legales vigentes en la materia.
- l. Decidir sobre adquisiciones y enajenaciones de bienes.
- m. Ejecutar contrataciones conforme a las leyes vigentes en la materia.
- n. Rendir cuentas al Poder Ejecutivo, al Congreso Nacional y a la ciudadanía, sobre la ejecución de las políticas a su cargo.
- o. Requerir y proveer información a otros órganos de la administración pública y a organismos de terceros países, conforme disposiciones nacionales vigentes.
- p. Proponer al Poder Ejecutivo el Proyecto del Presupuesto Anual del Ministerio, dentro de los plazos legales.
- q. Disponer la recaudación e inversión de las rentas conforme al Presupuesto General de Gastos de la Nación, autorizado para su cartera.
- r. Ejercer la facultad disciplinaria y de superintendencia. Ordenar la instrucción de sumarios administrativos, aplicar las sanciones que sean de su atribución.
- s. Dejar sin efecto decisiones imputables por nulidad y entender en los recursos de reconsideración conforme a las leyes pertinentes.
- t. Aprobar los Estados Financieros y la Memoria Anual del Ministerio para su remisión a los organismos competentes, previo informe técnico de la Auditoría Interna.
- u. Programar, administrar y controlar el uso de los recursos financieros, económicos, humanos y tecnológicos para responder a las necesidades nacionales e institucionales.
- v. Solicitar y suscribir Convenios sobre asistencia técnica o financiera con organismos nacionales, regionales o internacionales.
- w. Refrendar Decretos que atañen a su competencia conjuntamente con el Presidente de la República.
- x. Fijar los objetivos estratégicos y aprobar el Plan Estratégico Institucional.
- y. Delegar en los Viceministros la supervisión de los Órganos de su competencia, ante su ausencia o impedimento.
- z. Resolver cualquier otro asunto vinculado con la gestión del Ministerio, dentro de sus atribuciones legales.

Artículo

Incompatibilidades

Artículo

Ausencia temporal

Artículo

Inhabilidad permanente

Artículo

Funciones de los Viceministros

Los viceministros son las autoridades de jerarquía siguiente a la del Ministro, como tales, lo representan en sectores específicos y tienen por responsabilidad:

- Ejecutar la política, asignada a su cargo.
- Definir, articular, monitorear y evaluar la aplicación de los objetivos asignados a su cargo.
- Colaborar y secundar al Ministro en el cumplimiento de las funciones confiadas a la Institución, conforme a las disposiciones legales vigentes.
- Impartir instrucciones, orientaciones y directivas específicas en consonancia y abrogación a las políticas emanadas por la máxima autoridad institucional.
- Suscribir resoluciones internas relacionadas con las atribuciones que le confiere las disposiciones legales vigentes.
- Realizar procesos seguimiento, evaluación y supervisión a las disposiciones impartidas.
- Establecer las directrices y prioridades a ser consideradas en el diseño de los Programas Operativos Anuales.
- Las demás disposiciones contenidas en el marco legal vigente.
- Representar al Ministro en caso de ausencia o impedimento de este, bajo casos debidamente autorizados por disposición legal interna.

CAPITULO VII

ÓRGANOS CONSULTIVOS

Tienen por finalidad participar en la formulación, concertación, seguimiento del Plan Nacional de Educación y las Políticas intersectoriales que contribuyen al desarrollo de la educación.

Artículo

Facultades y atribuciones:

1. Presentar al Ministro de Educación una propuesta de plan de desarrollo de la educación, el cual tendrá una vigencia de mediano y largo plazo.
2. Promover la concertación de opiniones y propuestas de políticas de mediano y largo plazo entre diferentes sectores y actores políticos del país.
3. Promover acuerdos y compromisos a favor del desarrollo educativo del país a través del ejercicio participativo del Estado y la sociedad civil.

Artículo

Estructura y Organización

Artículo

Facultad reglamentaria

- a. Proponer medidas políticas y legislativas que impliquen la mejora institucional y de los servicios de educación.
- b. Promover vínculos con otras instancias de la sociedad para mejorar la coordinación, participación y acceso a la información sobre el sistema.
- c. Promover vínculos con los organismos de participación regional, agencias de cooperación y otros organismos multilaterales.

Artículo

Sesiones Ordinarias

Artículo

Sesiones Extraordinarias

Artículo

Sanción por Faltas disciplinarias

Artículo

Publicidad de las Sesiones

Artículo

Elección de sus autoridades

Artículo

Desconcentración territorial

Artículo

Composición – Tipificación

- i) Consejo Nacional de Educación
- ii) Consejo Nacional de Educación Indígena
- iii) Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior
- iv) Comisión Nacional de Cooperación a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
- v) Consejo Nacional de Becas
- vi) Comisión Nacional de Bilingüismo
- vii) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- viii) Consejo Nacional para la Reforma de la Educación Superior

CAPITULO VIII

Órganos de apoyo

Artículo

Secretaría General

Es el órgano responsable de la administración del sistema de gestión de documentaria, propiciar el flujo eficiente de la correspondencia oficial de Ministerio. Mantener actualizados los sistemas de registro de mesa de entradas y salida de documentos. Sustentar la memoria histórica de los actos institucionales y el resguardo de los archivos oficiales.

Sus funciones son:

- a. Dirigir, organizar y controlar las acciones de trámite documentario y archivo en el Ministerio de Educación.
- b. Expedir certificados de estudios de Educación Primaria, Secundaria y Superior no universitaria de conformidad con las actas que obran en los archivos correspondientes del Ministerio de Educación.
- c. Elaborar los documentos para revalidación de estudios realizados en el extranjero, a nivel primario y secundario, conforme a los Planes y Programas proporcionados por los Consulados de cada país en el Paraguay.
- d. Legalizar los certificados de estudios, diplomas, títulos profesionales y otros documentos, para el uso en el extranjero por parte de sus titulares.
- e. Certificar y autenticar documentos que obran en el archivo del Ministerio de Educación.
- f. Conservar, organizar, custodiar y depurar la documentación destinada al archivo de acuerdo a la normatividad legal vigente.
- g. Supervisar, monitorear y capacitar a las dependencias del Ministerio de Educación y replicaciones sobre el correcto uso del Sistema de Trámite Documentario.
- h. Brindar información y orientación a los usuarios con relación a los expedientes y documentos.
- i. Participar en la transferencia del acervo documental de proyectos o Instituciones Educativas en desactivación y/o fusión por absorción de acuerdo a normas vigentes.
- j. Reconocer los estudios cursados en el extranjero (revalidaciones y convalidaciones) a nivel primario y secundario, conforme a los Planes y Programas proporcionados por los Consulados de cada país en el Paraguay.
- k. Elaborar rectificaciones de nombres y apellidos por errores cometidos al ser inscritas las actas de evaluación correspondientes.
- l. Organizar, conservar y custodiar las Actas de Evaluación que obran en los archivos m. Otorgar copias autenticadas de actas de evaluación final a entidades y/o usuarios que las soliciten por desaparición, pérdida y/o deterioro de las mismas.

Artículo

Dirección General de Gabinete

Tiene por responsabilidad garantizar el acceso a la información de forma clara, oportuna, veraz y suficiente sobre procesos y resultados institucionales como elemento indispensable de transparencia en la gestión así como, armonizar en la organización las directrices de la máxima autoridad institucional.

Sus funciones son:

- a. Establecer canales de información y comunicación efectivos orientados a afianzar la visibilidad, credibilidad y confianza de los grupos de interés hacia la gestión institucional, a través del manejo fluido y responsable de la información.
- b. Garantizar que la información institucional se encuentre enfocada en lograr la visión compartida y desarrollar el sentido de pertenencia y compromiso de servidores públicos, respecto a la misión del Ministerio de Educación como medio para fortalecer su interlocución con la sociedad.
- c. Garantizar que la comunicación pública se encuentre orientada a otorgar legitimidad, presencia y reconocimiento de la Institución como espacio abierto a la sociedad.
- d. Promover y facilitar la participación y el control social como medio para contribuir en el cumplimiento de los objetivos institucionales.
- e. Ejecutar las acciones de articulación tanto al interior como al exterior de la organización.
- f. Fortalecer la imagen institucional y establecer las directrices en materia de ceremonial y protocolo.
- g. Garantizar la protección física de las personas y del patrimonio institucional. Analizar las situaciones de riesgo y los programas de servicios preventivos.
- h. Administrar la agenda y correspondencia personal del Ministro.

Artículo

Del Viceministerio de Gestión Institucional

Es responsable de la aplicación de las políticas objetivos y estrategias nacionales en materia de gestión Institucional.

Artículo

Dirección General de Administración y Finanzas

Es responsable de asegurar la racionalidad, unidad y eficiencia de los procesos administrativos y financieros del Ministerio, conforme a la Ley de Administración y Finanzas, Leyes de Presupuesto Anual y reglamentos legales vigentes en la materia.

Depende del Viceministro de Gestión Institucional

Sus funciones son:

- a. Proponer la política y lineamientos para la administración de recursos humanos y materiales de acuerdo a las normas establecidas por las leyes, normas legales y disposiciones vigentes.
- b. Formular y ejecutar el Plan anual de Adquisiciones y Contrataciones de Bienes y Servicios y remitirlo para su aprobación a la máxima autoridad institucional.
- c. Ejecutar adquisiciones y locaciones de todo tipo de bienes y servicios.
- d. Guiar el proceso de formulación del presupuesto del Ministerio de Educación en coordinación con la Dirección General de Gestión Estratégica.
- e. Administrar los recursos financieros de ejecución del gasto asignados al Ministerio de Educación, realizando las actividades de captación, custodia, registro contable de las operaciones financieras y de rendición de cuentas.
- f. Proveer oportunamente los bienes y servicios en general, así como la prestación efectiva de los servicios logísticos necesarios para la adecuada prestación de servicios.
- g. Efectuar el control previo y concurrente de las operaciones administrativo-financieras del Ministerio de Educación, así como mantener actualizada la contabilidad de las transacciones y proponer oportunamente los ajustes y modificaciones necesarios.
- h. Consolidar los informes que sobre implementación y medidas correctivas formule el Órgano de Control Institucional.
- i. Ejecutar los sistemas de presupuesto, recaudación, desembolso, registro contable y patrimonial conforme a las disposiciones legales vigentes en la materia.

Artículo

Dirección General de Infraestructura

Es responsable de normar, diseñar y difundir criterios técnicos sobre construcción, equipamiento y mantenimiento de locales escolares; promover proyectos experimentales en el área de su competencia; mantener actualizados los inventarios de propiedad inmobiliaria de la Institución.

Depende del Viceministro de Gestión Institucional.

Sus funciones son:

- a. Formular el Plan Nacional de Infraestructura Educativa, en coordinación con la Dirección General de Gestión Estratégica y del Ministerio de Educación y los órganos competentes del Estado.
- b. Consolidar la información de identificación de las necesidades de construcción, equipamiento y mante-

nimiento de la infraestructura educativa nacional, en coordinación con los Órganos de Ejecución y otras instituciones desconcentradas o descentralizadas de todo el territorio nacional.

- c.** Formular las normas técnicas de diseño arquitectónico para la construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura educativa y promover proyectos experimentales.
- d.** Supervisar y evaluar la aplicación y difusión de diseños arquitectónicos apropiados para las diferentes realidades del país.
- e.** Elaborar programas y proyectos de inversión para el mediano y largo plazo destinados a la construcción, equipamiento y mantenimiento de los locales escolares.
- f.** Elaborar y difundir manuales de mantenimiento permanente de la infraestructura educativa.
- g.** Captar inmuebles y coordinar acciones de carácter técnico con las entidades que aportan, donan, transfieren y asignan inmuebles a la Institución en coordinación con la Dirección General de Administración y Finanzas.
- h.** Mantener actualizado el inventario de bienes inmuebles que corresponden al Ministerio de Educación, efectuando la inscripción en los Registros Públicos en coordinación con la Dirección General de Administración y Finanzas.

Artículo

Dirección General de Talentos Humanos

Es responsable de aplicar la normativa legal vigente en materia de sistemas de selección para el ingreso, movimiento, capacitación, evaluación, carrera del servicio, compensación y modalidades de desvinculación del personal de la Institución, en sus diversas acepciones y modalidades de contratación.

Depende del Viceministro de Gestión Institucional.

Sus funciones son:

Desarrollar y aplicar políticas y procesos en materia de:

- a.** Inducción, planificación, reclutamiento, selección, contratación, capacitación y desarrollo.
- b.** Empleo, evaluación de desempeño, movimientos del personal, escalafón y registro en legajos.
- c.** Bienestar laboral, estímulos, remuneraciones y compensaciones.
- d.** Relaciones laborales, sindicales, de equidad e inclusión social, condiciones de higiene y seguridad en el trabajo, seguridad y protección social.
- e.** Ejecutar y evaluar la política de personal en el Ministerio de Educación establecidas por las leyes, normas legales y disposiciones vigentes.
- f.** Administrar y evaluar los procesos técnicos y acciones de personal en el Ministerio de Educación sobre ingreso, reingreso, desplazamientos, deberes, derechos, régimen disciplinario, recursos administrativos y cese, que demanda la carrera pública del profesorado y del personal administrativo.
- g.** Evaluar, calificar, reconocer, administrar, controlar, supervisar y evaluar el pago, registro de pensiones y otros beneficios del personal.
- h.** Supervisar, evaluar, controlar y prestar asesoramiento técnico sobre la correcta aplicación de las normas y procesos técnicos de la carrera pública del docente y personal administrativo del Ministerio de Educación.
- i.** Formular programas de incentivos y estímulos que propicien el bienestar del trabajador y el adecuado clima laboral.
- j.** Propiciar, impulsar y coordinar las acciones de capacitación administrativa del personal a través de convenios y ejecución directa que desarrollan el Ministerio de Educación.
- k.** Implementar, supervisar y evaluar la ejecución del sistema de remuneraciones, pensiones y beneficios.
- l.** Organizar y mantener actualizado el escalafón del personal activo y cesante del Ministerio de Educación, normando su funcionamiento.
- m.** Formular y proponer normas y procedimientos técnicos relacionados con la carrera del docente.

Artículo

Dirección General de Informática

Es responsable de establecer las políticas, normas y estándares, así como conducir el uso de recursos informáticos.

Depende del Viceministro de Gestión Institucional.

Sus funciones son:

- a. Normar el establecimiento de la conectividad requerida en las Instancias del Ministerio de Educación.
- b. Elaborar, desarrollar, ejecutar, evaluar y mantener el Plan Estratégico Informático del Ministerio de Educación, en armonía con las políticas trazadas en el Plan Estratégico Institucional.
- c. Asesorar y brindar asistencia técnica a las oficinas del Ministerio de Educación en los temas relacionados a las Tecnologías de la Información y Comunicaciones.
- d. Contribuir a la formulación de las políticas, planes y proyectos del Ministerio de Educación referidos a la modernización de la gestión y estandarización de procesos para el desarrollo de sistemas de información y comunicaciones.
- e. Establecer los planes de contingencia necesarios para la seguridad de los procesos informáticos y la información del Ministerio de Educación, supervisando la existencia de los mismos en las instancias descentradas y descentralizadas.
- f. Administrar y supervisar la ejecución del portafolio de proyectos de Tecnologías de la Información y Comunicaciones institucionales del Ministerio de Educación.
- g. Establecer o recomendar la aplicación de estándares para el desarrollo de sistemas, equipamiento de cómputo, comunicaciones y el uso de los recursos informáticos para la gestión institucional.
- h. Formular y proponer las políticas destinadas a estandarizar las herramientas informáticas, procesos y niveles de calidad de la gestión, productos y servicios desarrollados por Informática.
- i. Administrar la base de datos institucional, estableciendo las coordinaciones necesarias con las diversas oficinas del Ministerio de Educación, realizando el seguimiento para su permanente actualización.
- j. Establecer y operar un sistema de Bases de Datos con la información pertinente para la planificación, investigación y monitoreo de la Educación.
- k. Fomentar y apoyar la capacitación en temas de informática para el personal del Ministerio de Educación.

CAPITULO IX

ÓRGANOS DE ASESORAMIENTO

Artículo

Dirección General de Gestión Estratégica

Es responsable de coordinar, integrar, formular, monitorear y evaluar la política, objetivos y estrategias del Ministerio de Educación.

Proponer reformas, fomentar y facilitar el dialogo para establecer objetivos y otras medidas de desarrollo organizacional. Promover la actualización permanente del ordenamiento jurídico que promueva el mejoramiento organizacional. Establecer y legitimar por medio de manuales de procesos y de calidad, sistemas de trabajo que permitan la mejora continua en la prestación de los servicios, la aplicación efectiva de las políticas establecidas.

Depende del Viceministro de Gestión Institucional.

Sus funciones son:

- a. Proponer a la máxima autoridad institucional la política, objetivos y estrategia sectoriales, en coordinación con todos los actores del sistema educativo nacional.
- a. Desarrollar proyectos de desarrollo educativo y de mejoramiento organizacional, que promuevan y articulen acciones con las universidades y con instituciones de la sociedad civil.
- b. Conducir, normar, coordinar y orientar, en concordancia con el plan estratégico del sistema educativo nacional, el plan estratégico institucional y el plan operativo anual, así como el proceso de programación y de formulación del presupuesto del Ministerio de Educación.
- c. Coordinar e integrar los sistemas de planificación, presupuesto sectorial, inversión pública y cooperación internacional.
- d. Conducir e integrar los sistemas de información y de estadística del Sector Educación.
- e. Mantener relaciones técnico – funcionales con otras instancias como el Consejo de Ministros, el Consejo Económico, la Secretaría Técnica de Planificación, el Ministerio de Hacienda para asegurar el diseño, aprobación, financiamiento, ejecución y evaluación efectiva y eficaz de las políticas, planes, programas y proyectos tendientes a fortalecer todo el sistema educativo nacional.
- f. Brindar asesoramiento a las Direcciones Nacionales del Ministerio de Educación para la formulación de Proyectos.
- g. Realizar el seguimiento y evaluación de los proyectos de cooperación técnica bilateral y multilateral que se encuentran en ejecución.
- h. Efectuar el seguimiento de los proyectos ejecutados por Organismos No Gubernamentales nacionales que reciben financiamiento.
- i. Asesorar a los órganos y entidades del Sector Educación respecto a la presentación y gestión de proyectos para su priorización y su oficialización ante la fuente cooperante.
- j. Elaborar normas y documentos técnicos para fortalecer la autonomía y la gestión descentralizada de las Instituciones Educativas, que contribuyan con la calidad y la equidad educativa y promuevan la evaluación y autoevaluación de la gestión de la Institución Educativa.
- k. Promover el proceso de descentralización mediante la propuesta de lineamientos y estrategias organizacionales para mejorar la gestión de las Instituciones Educativas con participación de la comunidad organizada.
- l. Promover la constitución y funcionamiento de Consejos Educativos Institucionales y otras formas de organización y participación.
- m. Proponer lineamientos para la formulación e implementación del Proyecto Educativo Institucional y otros instrumentos de gestión, orientados a consolidar la autonomía de la Institución Educativa con participación del Consejo Educativo Institucional.
- n. Promover proyectos de Innovación en Gestión de las instituciones Educativas.
- o. Promover la investigación en gestión institucional y administrativa y formas de participación ciudadana en la gestión de las Instituciones Educativas orientadas a fortalecer su autonomía.

Artículo

Dirección General de Cooperación

Es responsable de diseñar e implementar la política y estrategias para preservar la unidad de la gestión institucional para lo cual deberá desarrollar y fortalecer las relaciones y articular las políticas y esfuerzos de las instituciones que trabajan en favor de la educación nacional.

Depende del Viceministro de Gestión Institucional

Sus funciones son:

- b.** Proponer lineamientos y estrategias de coordinación, cooperación y articulación de acciones con las universidades e instituciones de la sociedad civil.
- c.** Desarrollar, gestionar y aplicar la realización de diversos mecanismos de actuación coordinada y articulada, tales como: consultas y audiencias públicas, para la obtención de Fondos cogestionados y/o fondos co-financiados por medio de convenios de programación obligatorios, corporaciones, y/o consorcios público-privados.
- d.** Desarrollar Convenios de cooperación conjunta con las universidades y con instituciones de la sociedad civil.
- e.** Coordinar la ejecución de compromisos explícitos con los poderes del Estado, entidades públicas e instituciones sociales que trabajan en beneficio de la educación nacional. Asegurando su pertinencia en términos de resultados esperados, precisión en términos de objetivos y actividades, claridad en cuanto a responsables, específicos en términos de financiamiento y acotado en términos de plazo de ejecución.
- f.** Promover la participación de los estamentos universitarios en el proceso de desarrollo educativo.
- g.** Dirigir el proceso de desconcentración de funciones y descentralización de servicios educativos.
- h.** Establecer criterios técnicos que orientan el desarrollo y modernización de la gestión del Ministerio de Educación y las Instituciones Educativas.
- i.** Lograr que los gobiernos extranjeros, organismos internacionales e instituciones civiles de otros países, otorguen cooperación técnica, transferir o intercambiar recursos humanos, bienes, servicios, capitales y tecnología o financiamiento no reembolsable a proyectos acordes con los lineamientos de política del Sector Educación.
- j.** Representar los intereses del Estado paraguayo en materia educativa en el exterior, en estrecha coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría Técnica de Planificación y otras instancias en la materia.
- k.** Promover, orientar, preparar y evaluar la participación del Ministerio de Educación en los diversos foros internacionales en el ámbito de la educación.
- l.** Realizar el seguimiento de los compromisos asumidos por el Estado paraguayo en los temas de educación, en el marco de las reuniones de Ministros y Viceministros, Jefes de Estado y de Gobierno.
- m.** Representar al Ministerio ante los órganos consultivos.
- n.** Difundir ante los gobiernos extranjeros, los organismos internacionales, agencias internacionales de cooperación e instituciones civiles en el exterior las necesidades, prioridades, política sectorial, objetivos estratégicos y banco de programas y proyectos de educación.
- o.** Representar al Ministerio de Educación ante las instancias nacionales e internacionales de cooperación así como ante las representaciones extranjeras, agencias internacionales de cooperación, fundaciones y demás asociaciones comprometidas con la educación.
- p.** Formular y negociar los convenios de cooperación técnica y/o financiera no reembolsable internacional.
- q.** Identificar, captar, gestionar y/o aceptar las donaciones del exterior para la educación, con la opinión técnica de los órganos competentes.
- r.** Proponer las normas, registrar y reportar la autorización de donaciones del exterior, a la Contraloría General de la República y la Secretaría Técnica de Planificación corroborando a través de los órganos técnicos competentes la efectiva asignación y uso de las mismas.
- s.** Gestionar, coordinar y aprobar la tramitación de becas, pasantías, solicitudes de expertos y servicios de voluntarios, así como la inscripción y/o renovación en el registro de Organismos No Gubernamentales de Desarrollo con los órganos responsables de instituciones de Cooperación Técnica Internacional.

Artículo

Dirección General de Asesoría Jurídica

Es responsable de la defensa de los intereses y derechos del Ministerio de Educación ante los órganos jurisdiccionales y de velar por los principios de seguridad jurídica, en armonía e integración con el ordenamiento jurídico internacional y nacional. Ejecutar acciones de asesoramiento y pronunciamiento sobre la legalidad de los actos sometidos a su consideración. Promover la formación en cuerpos legales sistematizados y la legislación codificada.

Tiene la representación institucional en juicios relacionados con intereses del sector Educación y ejercita su defensa en todos los procesos y procedimientos en los que actúe.

Depende del Viceministro de Gestión Institucional.

Sus funciones son:

- a. Representar al Sector Educación en los asuntos judiciales, civiles, penales, laborales y constitucionales, ante los diferentes órganos jurisdiccionales para la mejor defensa de los intereses del Sector.
- b. Solicitar ante los jueces o ante quien corresponda, se dicten medidas cautelares y/o se decreten y tramiten las diligencias preparatorias necesarias para defender los derechos del Sector Educación.
- c. Demandar o formular denuncias en materia penal, previa expedición de la Resolución Ministerial que lo autoriza.
- d. Actuar como denunciante o constituirse en parte civil, según sea el caso, informándose de cualquier diligencia e interviniendo en ella.
- e. Convenir en demandas, desistirse de ellas o transigir los juicios, previa expedición de Resolución autoritativa.
- f. Establecer canales de coordinación con las Instancias afectadas en cada caso, para la defensa de los intereses del sector.
- g. Participar en los Proyectos destinados a optimizar la defensa de los bienes e intereses del Ministerio de Educación.
- h. Informar al Ministro de Educación sobre el estado y avance de ejecución de los procesos asumidos.
- i. Elaborar dictámenes y responder a consultas de carácter jurídico o jurisdiccional.
- j. Prestar asesoramiento jurídico-legal a la máxima autoridad institucional y demás órganos del Ministerio de Educación.
- k. Elaborar proyectos de normas legales que disponga la máxima autoridad institucional.
- l. Sistematizar y difundir la legislación relacionada con el Sector Educación.
- m. Visar o, en su caso, reformular los proyectos de Resolución que los órganos, oficinas y dependencias del Sector Educación someten a su consideración.
- n. Representar, asesorar y emitir informes de carácter legal en los procesos de arbitraje y conciliación extrajudicial.
- o. Participar y asesorar en el aspecto legal a las diferentes comisiones oficiales y a los equipos de trabajo a nivel institucional e interinstitucional.

CAPITULO X

ÓRGANOS DE CONTROL

Artículo

Dirección General de Auditoría Interna

Es responsable de ejecutar las acciones y actividades de control de conformidad con la normativa nacional en la materia, a fin de promover la correcta y transparente gestión de los recursos y bienes de la entidad,

cautelando la legalidad y eficiencia de sus actos y operaciones, así como el cumplimiento de los fines y metas institucionales. A tales fines deberá aplicar principios de auditoría generalmente aceptados en la realización de análisis y evaluaciones objetivas, independientes y posteriores a las actuaciones de cada una de las dependencias sean estas: Consultivas, de Apoyo, Asesoramiento o de línea. Informar sobre las evidencias obtenidas, asistir y proponer mejoras, prevenir y resguardar los intereses institucionales y los derechos de la ciudadanía.

Depende del Ministro de Educación

Sus funciones son:

- a. Ejercer el control interno posterior a los actos y operaciones de la entidad.
- b. Efectuar auditorías a los estados financieros y presupuestarios de la entidad, así como a la gestión de la misma.
- c. Ejecutar las acciones y actividades de control a los actos y operaciones de la entidad.
- d. Efectuar el control preventivo sin carácter vinculante, al órgano de más alto nivel de la entidad con el propósito de optimizar la supervisión y mejora de los procesos, prácticas e instrumentos de control interno, sin que ello genere prejuicio o opinión que comprometa el ejercicio de su función, vía el control posterior.
- e. Remitir los informes resultantes de sus acciones de control a la máxima autoridad institucional, así como a la Contraloría General de la República y otras instancias conforme a las disposiciones sobre la materia.
- f. Actuar de oficio, cuando en los actos y operaciones de la entidad, se advierten indicios razonables de ilegalidad, de omisión o de incumplimiento, informando a la máxima autoridad de la institución para que adopte las medidas correctivas pertinentes.
- g. Recibir y atender las denuncias que formulen los funcionarios y servidores públicos y ciudadanos, sobre actos y operaciones de la Institución, otorgándole el trámite que corresponda a su mérito y documentación sustentatoria respectiva.
- h. Realizar auditorías de seguimiento a las medidas correctivas sugeridas, como resultado de las acciones y actividades de control, comprobando su materialización efectiva, conforme a los términos y plazos respectivos.
- i. Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativa interna aplicables.

CAPITULO XI

ÓRGANOS DE LÍNEA (MISIONALES)

Artículo

Viceministerio de Innovación Educativa

Es el órgano responsable de proponer planes, objetivos y estrategias nacionales en materia de investigación educativa en todas las etapas, niveles, modalidades y formas del sistema educativo nacional.

Artículo

Dirección General de Investigación

Es responsable de realizar investigaciones para el desarrollo de la calidad del sistema educativo. Depende del Viceministerio de Innovación Educativa.

Sus funciones son:

- a. Proponer lineamientos de política, objetivos y estrategias en materia de Investigación y desarrollo Educativo.

- b.** Establece métodos de trabajo y de investigación científica en la materia.
- c.** Diseñar el Programa Nacional de Investigación Educativa en articulación con las instituciones especializadas en la materia, en coordinación con las instancias regionales y locales.
- d.** Promover la creación de entornos de aprendizajes más interactivos reconvirtiendo a los docentes de su función tradicional a agentes facilitadores del aprendizaje.
- e.** Articular la disponibilidad de conocimiento y sus aplicaciones potenciales.
- f.** Desarrollar programas de investigación, orientar lineamientos generales de implementación curricular.
- g.** Promover y realizar investigaciones científicas y tecnológicas necesarias para el mejor desarrollo de la calidad del Sistema Educativo Nacional.
- h.** Reconocer e incentivar la Investigación Educativa que realizan las instituciones públicas y privadas.
- i.** Formular, experimentar y validar teorías, métodos y técnicas pedagógicas.
- j.** Realizar y evaluar investigaciones orientadas al fortalecimiento de los valores y de la identidad nacional, así como en otros temas transversales de la educación.
- k.** Reunir y procesar información documental científica e impulsar la producción y difusión de investigaciones en materia educacional.
- l.** Promover la cooperación de proyectos y programas del área de su competencia.

Artículo

Dirección General de Desarrollo Docente

Es responsable de formular las orientaciones nacionales para el desarrollo profesional del docente de todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.

Depende del Viceministro de Innovación Educativa.

Son sus funciones:

- a.** Formular el currículo para la formación docente.
- b.** Formular y proponer lineamientos de políticas y estrategias para la Formación Continua y el desempeño del docente en sus diversas áreas profesionales.
- c.** Diagnosticar la situación del docente y de su desarrollo profesional.
- d.** Formular, dirigir y evaluar periódicamente el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente para docente y directivos, en el marco del Sistema de Formación Continua, que comprende la capacitación, actualización y especialización en coordinación con las instancias regionales y locales responsables de la educación.
- e.** Sistematizar y difundir las innovaciones educativas que promueven las instituciones de formación y capacitación, desconcentrada, descentralizada, mixta y privada.
- f.** Monitorear y supervisar en las Direcciones Regionales de Educación y las Instancias de Gestión Educativa Local, el desarrollo de las políticas y programas de formación continua.
- g.** Promover la participación de los profesores en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas educativas.
- h.** Elaborar normas académicas y administrativas referidas al ingreso, promoción, certificación, titulación, traslado, convalidación, revalidación y otros de las instituciones de Educación Superior orientadas a la formación pedagógica dependientes del Ministerio de Educación.
- i.** Propiciar la realización de informes, estudios e investigaciones relacionados con la formación y buen desempeño profesional del profesor.
- j.** Normar, orientar, promover y coordinar la creación de Instituciones de Educación Superior orientadas a la formación pedagógica, con las Instancias de Gestión Educativa correspondientes.
- k.** Formular, dirigir y evaluar las acciones de selección, desarrollo y evaluación de desempeño del docente.

Artículo

Dirección General de Innovación Tecnológica

Es responsable de desarrollar, ejecutar, evaluar y supervisar, con fines educativos, una red nacional, moderna, confiable, con acceso a todas las fuentes de información y capaz de transmitir contenidos, a efectos de mejorar la calidad educativa en las zonas rurales y urbanas.

Depende del Viceministerio de Innovación.

Sus funciones son:

- a.** Normar y regular el proceso de integración de las Tecnologías de Información y Comunicación en el proceso educativo, en concordancia con estándares internacionales y las políticas educativas.
- b.** Promover, planificar, diseñar y ejecutar acciones destinadas a la integración de las tecnologías de información y comunicación del proceso educativo.
- c.** Fomentar y desarrollar investigaciones e innovaciones para la integración de la Tecnologías de Información y Comunicación a la educación, de manera articulada con las dependencias del Ministerio de Educación responsables de la formulación del currículo.
- d.** Desarrollar y proveer a la comunidad educativa, con recursos especializados en las Tecnologías de Información y Comunicación, el desarrollo de portales y comunidades educativas virtuales.
- e.** Establecer las necesidades de formación docente para el aprovechamiento pedagógico de las Tecnologías de la Información y Comunicación.
- f.** Articular y coordinar acciones intersectoriales y con otros organismos que permitan ampliar la cobertura de los servicios educativos con Tecnologías de Información y Comunicación.
- g.** Ampliar la cobertura de los servicios educativos principalmente en las zonas más pobres y alejadas con programas de educación a distancia y promover el desarrollo de redes educativas que hagan uso de las tecnologías de información y comunicación.
- h.** Proponer los lineamientos necesarios para ejecutar un efectivo planeamiento, monitoreo y evaluación de las actividades desarrolladas a favor de la comunidad educativa.
- i.** Establecer lineamientos para la implementación de la plataforma tecnológica en las Instituciones Educativas, en lo que corresponde a las aulas de innovación u otro ambiente en el que debe impulsarse la integración de las TIC.

Artículo

Dirección General de Orientación

Es responsable de normar, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar, monitorear, evaluar y difundir las políticas, estrategias y acciones de tutoría y orientación educativa. Incluye las áreas de orientación la educación sexual, la promoción para una vida sin drogas y los derechos humanos y la convivencia escolar democrática, así como otros temas transversales como, la educación ambiental, la educación en valores, la educación para el Emprendedurismo, la educación libre de discriminación, etc.

Depende del Viceministerio de Innovación.

Sus funciones son:

- a.** Normar, planificar, coordinar, asesorar, monitorear y evaluar las acciones de tutoría y orientación educativa.
- b.** Proponer las políticas y estrategias de tutoría y orientación educativa.

- c.** Formular y ejecutar investigaciones que permitan sustentar y reajustar las políticas y estrategias de tutoría y orientación educativa.
- d.** Proponer capacidades y contenidos de aprendizaje vinculados a la educación para ser incorporados en los currículos de diferentes modalidades del sistema educativo.
- e.** Establecer las necesidades, proponer contenidos y estrategias de formación docente relacionadas con la tutoría y orientación educativa que deberán tener en cuenta la formación continua de los docentes.
- f.** Producir, publicar y distribuir materiales educativos para las diferentes modalidades de la educación relacionadas con la tutoría y orientación educativa.
- g.** Coordinar con los diferentes sectores públicos, privados y la sociedad civil a nivel nacional, así como con las agencias de cooperación internacional, en lo relacionado con la tutoría y orientación educativa.
- h.** Promover el intercambio de experiencias significativas a nivel nacional e internacional para mejorar las acciones de tutoría y orientación educativa.
- i.** Promover y proponer convenios con organizaciones nacionales e internacionales para asistencia técnica a favor de las acciones de tutoría y orientación educativa.
- j.** Delinear actividades de orientación educativa y apoyar la elaboración de materiales sobre temas transversales de la educación.

Artículo

Gestión Educativa

El Vice Ministerio de Gestión Educativa es el órgano responsable de la aplicación de las políticas objetivos y estrategias nacionales en materia educativa en todas las etapas, niveles, modalidades y formas del sistema educativo nacional.

Artículo

Dirección Nacional de Educación Inicial y Escolar Básica

Es responsable de la formulación y propuesta de planes y estrategias pedagógicas, normas y orientaciones de alcance nacional de primer nivel.

Depende del Viceministerio de Gestión Educativa.

Sus funciones son:

- a.** Formular y proponer la política, objetivos y estrategias pedagógicas, de manera coordinada con las respectivas Direcciones.
- b.** Formular el diseño curricular nacional y las orientaciones referidas al nivel en coordinación con otras Direcciones Nacionales.
- c.** Definir los criterios técnicos para la programación, diversificación, implementación y evaluación curricular, así como para el desarrollo de las acciones educativas y el diseño, producción, uso y distribución de materiales educativos.
- d.** Normar la gestión pedagógica en las Instituciones Educativas.
- e.** Promover estrategias para la difusión y consulta nacional de las propuestas pedagógicas y de innovación.
- f.** Promover y gestionar proyectos de cooperación internacional dirigidos al mejoramiento de la calidad en el marco de las políticas del Sistema Educativo Nacional.
- g.** Impulsar la elaboración, adaptación y uso de nuevas tecnologías aplicadas a la educación, concordantes con la modernización del currículo.
- h.** Promover la concertación y el consenso de acciones multisectoriales con otros organismos del Estado, gobiernos locales, empresas, organismos no gubernamentales, instituciones y asociaciones, en beneficio de la atención integral de niñas, niños y adolescentes.

- i.** Promover mecanismos de sensibilización, participación y cogestión de padres de familia y de la comunidad, a través de los medios de comunicación.
- j.** Asegurar en los niveles educativos un enfoque intercultural, bilingüe, inclusivo, ambiental y comunitario en coordinación con las Direcciones Nacionales correspondientes.
- k.** Proponer una política de textos y material educativo coherente con las necesidades de cada uno de los niveles y en un marco de descentralización.
- l.** Implementar las acciones de mejoramiento educativo a partir de la información del Sistema de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa que correspondan a los niveles bajo su competencia.
- m.** Regular los procesos de diseño, producción, distribución y uso de los materiales educativos asegurando su coherencia y concordancia con la articulación entre los niveles educativos.

Artículo

Dirección Nacional de Educación Alternativa

Es responsable de formular y proponer la política nacional de Educación Alternativa.

Depende del Viceministerio de Gestión Educativa.

Sus funciones son:

- a.** Normar, investigar, coordinar, asesorar, monitorear y evaluar la aplicación de la política educativa de la modalidad.
- b.** Elaborar el Diseño Curricular Nacional para los programas de la modalidad y proponer las orientaciones para la diversificación curricular.
- c.** Elaborar propuestas metodológicas y de recursos educativos y asesorar su diversificación y aplicación experimental, así como su pertinencia a los diversos tipos de beneficiarios.
- d.** Proponer, de manera coordinada, los procesos de medición y evaluación de aprendizajes y los mecanismos de certificación y acreditación.
- e.** Promover la elaboración y validación de materiales educativos diversificados que posibiliten procesos de auto-aprendizaje de los estudiantes.
- f.** Desarrollar, proponer, experimentar y validar modelos flexibles de organización y de gestión de las Instituciones de Educación Alternativa.
- g.** Promover, formular y ejecutar proyectos de cooperación nacional e internacional en los campos de la investigación e innovación pedagógica, orientados a definir propuestas pedagógicas y de gestión pertinentes.
- h.** Difundir, articular y estimular experiencias de innovación pedagógica regionales y locales y prácticas docentes relevantes.
- i.** Contribuir con el fortalecimiento de las capacidades regionales y locales, promoviendo e impulsando la formación de redes de intercambio, alianzas estratégicas, estimulando la creatividad de equipos de docentes y desarrollando procesos sostenidos de capacitación en el marco de un proceso de formación continua.
- j.** Establecer relaciones de articulación y complementariedad con otras modalidades del Sistema Educativo Nacional, para un mejor desarrollo de los programas de la modalidad.
- k.** Asegurar un enfoque intercultural, bilingüe, inclusivo, ambiental y comunitario en coordinación con las Direcciones Nacionales correspondientes.
- l.** Promover instancias de concertación y participación multisectorial, que involucren a los estudiantes de la modalidad, para impulsar acciones de mejoramiento cualitativo.

Artículo

Dirección Nacional de Educación Media

Es responsable de la formulación y propuesta de planes y estrategias pedagógicas, normas y orientaciones de alcance nacional, de segundo nivel.

Depende del Viceministerio de Gestión Educativa.

Sus funciones son:

- a.** Formular y proponer la política, objetivos y estrategias pedagógicas del Nivel de Educación Media.
- b.** Elaborar y validar el diseño curricular nacional en lo que al nivel corresponde y las orientaciones pedagógicas de la Educación Media en coordinación y articulación con las Direcciones de Inicial y Escolar Básica.
- c.** Proponer lineamientos de política de textos y materiales educativos para la Educación Media.
- d.** Normar, orientar, monitorear y evaluar los procesos de adecuación, diversificación, implementación y evaluación curricular, así como la producción, adquisición, uso y distribución de materiales educativos para el nivel.
- e.** Establecer las necesidades de formación docente, a cargo de los programas escolarizados y a distancia de Educación Media.
- f.** Promover estrategias para la difusión y consulta nacional de las propuestas de innovación y mejoramiento de la Educación Media.
- g.** Articular la Educación Media con los niveles educativos de la Educación Inicial y Escolar Básica, en concordancia con los requerimientos y necesidades de los educandos y de la sociedad, en el marco de una educación intercultural, bilingüe e inclusiva.
- h.** Formular lineamientos de política, acciones y estrategias para la elaboración y uso de las tecnologías de la información aplicadas a la educación.
- i.** Fortalecer la educación inclusiva de calidad para los púberes y adolescentes con necesidades educativas especiales, asociadas a discapacidad o cualidades excepcionales.
- j.** Promover la participación de los padres de familia, instituciones y organismos de la comunidad en la formación integral de las y los estudiantes.
- k.** Elaborar normas y orientaciones pedagógicas administrativas referidas al ingreso, promoción, certificación, diplomado, traslado y convalidación de la Educación Media.
- l.** Elaborar los módulos ocupacionales del Área de Educación para el Trabajo, en equivalencia con la Educación Técnico-Productiva y en correspondencia a los requerimientos del sector productivo.
- m.** Orientar la aplicación de las políticas de Educación en áreas rurales, a distancia, especial, comunitaria y ambiental en el nivel, coordinando con las instancias regionales y locales en todo el territorio nacional.
- n.** Normar, implementar, monitorear y evaluar los lineamientos técnicos sobre los procesos pedagógicos de desarrollo curricular, evaluación del aprendizaje y apoyo a las acciones de tutoría y de prevención integral.
- o.** Regular una adecuada y coherente articulación de la Educación Media con la Educación Superior.
- p.** Promover y gestionar proyectos de cooperación internacional dirigidos al incremento del acceso y al mejoramiento de la calidad de la Educación Media, en coordinación con la Dirección General de Cooperación.
- q.** Promover la concertación y el consenso de acciones multisectoriales con otros organismos del Estado, gobiernos regionales y locales, municipios, empresas, organismos no gubernamentales, instituciones y asociaciones en beneficio integral de los adolescentes en Educación de nivel Medio.

Artículo

Dirección Nacional de Educación Superior

Es responsable formular, proponer y orientar la política en los ámbitos pedagógico, tecnológico y artístico, así como en la Técnico-Productiva; y coordinar las políticas con el Sistema Universitario, en el marco de las disposiciones legales vigentes en la materia.

Depende del Viceministerio de Gestión Educativa.

Sus funciones son:

- a. Formular y proponer la política, objetivos y lineamientos pedagógicos del Nivel de la Educación Superior Pedagógica, Tecnológica y Técnico-Productiva.
- b. Formular y aprobar los diseños curriculares básicos y las orientaciones metodológicas de la Educación de tercer nivel: Pedagógica, Tecnológica y la Técnico-Productiva en coordinación con otras Direcciones.
- c. Formular y aprobar lineamientos, normas y especificaciones técnicas para la producción, experimentación, validación y gestión de los recursos educativos y equipamiento para la Educación de Tercer Nivel: Pedagógica, Tecnológica y la Técnico-Productiva.
- d. Formular y aprobar las orientaciones metodológicas y criterios técnicos para la elaboración de perfiles técnico-profesionales y diseños curriculares de las especialidades de la Educación de Tercer Nivel: Pedagógica, Tecnológica y la Técnico-Productiva.
- e. Aprobar normas académicas y administrativas referidas al ingreso, promoción, certificación, titulación, traslado, convalidación y otros de la Educación de Tercer Nivel: Superior Pedagógica, Tecnológica y la Técnico-Productiva.
- f. Diseñar, apoyar la implementación y coordinar a nivel nacional la red telemática y de observatorios socioeconómico-laborales en las regiones y en los institutos superiores tecnológicos seleccionados para este fin, apoyando su implementación.
- g. Aprobar el programa nacional de formación y capacitación permanente en el marco del sistema de formación continua para profesores y directivos de las Instituciones Educativas, con excepción de las Universidades.
- h. Propiciar mecanismos de interacción y diálogo entre las universidades y el conjunto de programas a cargo del Ministerio de Educación.
- i. Asegurar un enfoque intercultural, bilingüe, inclusivo, ambiental y comunitario en coordinación con las Direcciones Nacionales y Direcciones correspondientes.
- j. Efectuar un permanente análisis y seguimiento a la problemática universitaria.
- k. Evaluar el grado de funcionalidad del sistema universitario, en particular el de sus programas de formación docente.
- l. Gestionar la articulación social y la cooperación entre los diferentes niveles y modalidades de la educación dependiente del Ministerio de Educación y el sistema universitario.
- m. Propiciar mecanismos de interacción entre las universidades y el conjunto de programas a cargo del Ministerio de Educación.
- n. Diseñar la estructura curricular de la Educación Técnico-Productiva acorde con las exigencias del mercado laboral y con las necesidades regionales y locales.
- o. Proponer la normatividad, orientar, supervisar y evaluar las acciones técnico-pedagógicas concernientes a la formación profesional, así como la creación, organización y funcionamiento de las instituciones de Educación Superior Tecnológica y Técnico-Productiva.
- p. Coordinar con los sectores económicos, sociales y educativos, públicos y privados, así como con los organismos de la actividad empresarial a fin de atender los requerimientos de recursos humanos del aparato productivo de acuerdo a sus necesidades regionales y locales.

- q. Proporcionar criterios técnicos para la elaboración de perfiles ocupacionales, profesionales, estructuras curriculares básicas y planes de Educación Superior Tecnológica y Técnico-Productiva así como la asistencia de carácter técnico-pedagógico a las Instituciones de Educación Superior Tecnológica y Técnico-Productiva que desarrollen competencias laborales y capacidades emprendedoras para el trabajo independiente o dependiente, a través de la Dirección Regional de Educación y de la Unidad de Gestión Educativa Local.
- r. Formular lineamientos, acciones de política y estrategias para la gestión tecnológica y empresarial en los institutos superiores tecnológicos y técnico-productivos, como parte del desarrollo de competencias laborales en los estudiantes, la transferencia y actualización tecnológica, y la sostenibilidad de las instituciones.
- s. Establecer criterios técnicos para el diseño de módulos mínimos de equipamiento para los niveles y modalidades de la Educación Superior Tecnológica y Técnico-Productiva.
- t. Elaborar normas académicas y administrativas referidas al ingreso, promoción, certificación, titulación, traslado, convalidación, revalidación y otros de las instituciones de Educación Superior Tecnológica y Técnico-Productiva.
- u. Supervisar y evaluar la eficiencia y eficacia de la formación que se imparte en las instituciones de Educación Superior Tecnológica y Técnico-Productiva, con el fin de mejorar la calidad del servicio educativo.
- v. Orientar los procesos de diversificación curricular que permitan a los estudiantes una formación polivalente que facilite su inserción en el mundo del trabajo.
- w. Identificar y promover investigaciones que permitan establecer una relación funcional entre la formación y el desempeño ocupacional.
- x. Promover alianzas estratégicas vinculadas a la Educación Técnica y Técnico-Productiva para mejorar la calidad del proceso formativo.

Artículo

Vice Ministerio de Evaluación Educativa

Es el órgano responsable de proponer planes, objetivos y estrategias nacionales en materia de evaluación educativa en todas las etapas, niveles, modalidades y formas del sistema educativo nacional.

Artículo

Dirección General de Medición de la Calidad

Es responsable de desarrollar, diseñar y/o promover la realización de análisis y estudios de diagnóstico sobre la realidad educativa y otros que se requieran para apoyar la formulación de políticas y planes sectoriales.

Son sus funciones:

- a. Diseñar instrumentos metodológicos para la realización de estudios de línea de base de los programas y proyectos educativos.
- b. Participar en la elaboración de los informes de análisis prospectivo y evaluación vinculados al cumplimiento de los objetivos sectoriales y las políticas del Estado.
- c. Desarrollar y promover investigaciones orientadas a identificar los factores asociados a la evolución de los principales indicadores de aprendizaje y variables educativas.
- d. Diseñar un sistema de indicadores de aprendizaje que permita el monitoreo de los objetivos generales de la política educativa nacional.
- e. Coordinar los esfuerzos de investigación existentes en las distintas dependencias del Ministerio y emitir opinión técnica sobre la calidad y pertinencia de las propuestas de estudios e investigaciones que realicen los distintos órganos del Sector o promuevan a través de terceros.

- f.** Establecer la política sobre medición de la calidad educativa para todos los niveles y modalidades de la educación.
- g.** Promover el análisis y uso de la información por parte de las diversas instancias de la Institución.
- h.** Asesorar a las direcciones nacionales y oficinas del Ministerio para emprender actividades de análisis e investigación en forma sistemática y articulada a los procesos de planificación de política educativa.
- i.** Evaluar logros de aprendizaje de los alumnos en cuanto al cumplimiento de estándares de calidad educativa.
- j.** Categorizar los establecimientos educativos según los resultados de aprendizaje y otros indicadores de calidad educativa que le permita focalizar su atención en los establecimientos con mayor vulnerabilidad.
- k.** Realizar evaluaciones de desempeño a los establecimientos educativos, directores y otros servidores. Estas serán realizadas con el propósito de dar orientaciones para los planes de mejoramiento educativo y promover una mejora continua de la calidad de la educación, la evaluación determinará las fortalezas y debilidades y recomendará medidas de mejora.
- l.** Proporcionar información a la comunidad: Los resultados de las evaluaciones y la categorización de los establecimientos serán de público conocimiento y se encontrarán disponibles en medios de comunicación institucionales.

Artículo

La Dirección General de Estadística Educativa

Sus funciones son:

- a.** Identificar la información cuantitativa, cualitativa y geo-referenciada que los diferentes órganos y dependencias de la requieren para su procesos de planeamiento, evaluación y monitoreo.
- b.** Diseñar y aplicar instrumentos censales y de muestreo de recolección de información cuantitativa y cualitativa de todo el Sistema Nacional de Educación, relevante para los procesos de investigación, planeamiento, evaluación y monitoreo.
- c.** Diseñar y aplicar modelos de estimación y proyección de variables e indicadores del Sector de la Educación.
- d.** Proponer, diseñar y desarrollar modelos de análisis espacial para apoyar los procesos de planificación y gestión del Sector Educación.
- e.** Coordinar con la Dirección de Gestión Estratégica, los aspectos técnicos del diseño de los indicadores de gestión de las Instituciones del Sistema Nacional de Educación.
- f.** Establecer estándares metodológicos para la definición y cálculo de las variables e indicadores educativos que permitan su comparación a nivel nacional, regional e internacional.
- g.** Representar al Ministerio de Educación en las coordinaciones intersectoriales para el establecimiento de estándares de producción, uso, manejo y difusión de información geo-referenciada.
- h.** Efectuar la difusión oficial de la información educativa referida a estadísticas educativas.
- i.** Normar los procesos de recolección y procesamiento de la estadística educativa para su cumplimiento por las Instituciones descentralizadas y desconcentradas de la Institución.

Artículo

Dirección General de Supervisión Educativa

Es responsable de coordinar, supervisar y evaluar la gestión de las instancias educativas regionales y locales. Depende del Vice-Ministerio de Evaluación.

Sus funciones son:

- a. Proponer lineamientos, acciones de política y un programa nacional en materia de supervisión y evaluación de la calidad de la educación.
- b. Normar, orientar y coordinar las acciones y actividades de Supervisión Educativa.
- c. Evaluar el cumplimiento de las políticas y de las normas de Supervisión Educativa.
- d. Formular, experimentar, validar y asesorar en materia de Supervisión Educativa.
- e. Diseñar el Programa Nacional de Supervisión Educativa en articulación con los Organismos de Ejecución, Regionales y locales.
- f. Proponer lineamientos, acciones de política y un programa nacional en materia de Supervisión Educativa.
- g. Recibir, verificar, investigar y procesar las denuncias y reclamos que se formulen contra los funcionarios y servidores del Ministerio de Educación.
- h. Informar a la Dirección General de Auditoría Interna y la Dirección General de Asesoría Jurídica de las acciones efectuadas respecto de las denuncias recibidas.
- i. Promover el desarrollo de una cultura de transparencia y probidad en la gestión educativa y cumplimiento de las normas, la revaloración de la función pública y la difusión de valores.
- j. Velar por la transparencia de los actos de gestión, impulsando la participación y vigilancia de los actores educativos en dicho proceso.
- k. Elaborar documentos técnicos que faciliten la implementación de los procedimientos para la Atención de Denuncias y Reclamos.
- l. Desarrollar acciones de capacitación relacionados con el desempeño ético de la función pública y la lucha contra la corrupción.
- m. Atender a través de la línea telefónica las quejas, denuncias, consultas y propuestas de los agentes del proceso educativo.
- n. Asegurar el establecimiento de canales de coordinación y comunicación entre las instancias regionales y locales con las Oficinas del Ministerio de Educación.
- o. Formular y coordinar con los órganos del Ministerio de Educación y las instancias regionales y locales, la elaboración y monitoreo del plan de capacitación.
- p. Organizar, convocar y desarrollar reuniones de coordinación y asesoramiento en descentralización con los directivos y personal de las Instancias Educativas Regionales y Locales en coordinación con las Direcciones Nacionales y Oficinas del Ministerio de Educación.
- q. Supervisar y monitorear la gestión de las Instancias Educativas, la adecuación y aplicación de la política y objetivos educativos, así como de los programas y proyectos promovidos por el Ministerio de Educación a favor de las Instituciones Educativas.
- r. Elaborar directivas y diseñar instrumentos e indicadores de gestión en coordinación con las Direcciones Nacionales y Oficinas de Ministerio de Educación, para la supervisión de la gestión de las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local.
- s. Formular y coordinar con los órganos del Ministerio de Educación y organismos públicos descentralizados, la elaboración y monitoreo del plan de capacitación y asistencia técnica a las Instancias Educativas Regionales y Locales.
- t. Fiscalizar y sancionar el cumplimiento de la normativa en aspectos de infraestructura y administrativos.
- u. Fiscalizar los recursos y auditar rendición de cuentas: de ingresos y gastos, la legalidad del uso de los recursos.
- v. Investigar y resolver denuncias y hacer de mediador con los reclamos, recibirá y mediará en casos de bullying, negación de matrícula, cobros indebidos y discriminación, entre otros.
- w. Entregar información de interés a la comunidad escolar, sobre los resultados del proceso de fiscalización y sanción de cada establecimiento.
- x. Promover la participación en pruebas internacionales con recursos, medios de aprendizaje y un apoyo

- constante y permanente de las instancias superiores.
- y. Impulsar y fortalecer programas de movilidad de estudiantes, pasantes, docentes, investigadores, gestores, directivos y profesionales del sector educativo.

CAPITULO XII

ÓRGANOS DE EJECUCIÓN

Artículo

CAPITULO XIII

Modelo de Gestión

Artículo

De las funciones genéricas

Las funciones genéricas tienen un alcance universal a todos los tipos de órganos de gestión dependientes del Ministerio de Educación.

Están definidas a efectos de asegurar ajustes estructurales en términos de principios de competencia y compromiso, flexibilización de la gestión, enfoque en el beneficiario, núcleo estratégico, regulación y control.

- Competencia y compromiso: a fin de implantar reglas de mérito y desarrollo de los talentos humanos, como servidores públicos calificados, entrenados y protegidos de la indiferencia, bien remunerados y motivados.
- Flexibilización de la gestión: a fin de apoyar la autonomía en la decisión de los directivos, mediante el pasa de la estructura basada en normas centralizadas a otra sostenida en la responsabilidad compartida, bajo el enfoque de gestión por resultados.
- Enfoque en el beneficiario: Los gestores públicos deben actuar de conformidad con el interés público. Relaciones más democráticas para la prestación de servicios públicos más cercanos a los intereses de los ciudadanos.
- Núcleo estratégico: capaz de formular políticas públicas con enfoque participativo.
- Ejercer actividades de regulación y control en el suministro de servicios públicos, en un modelo contractual, competitivo de acción estatal responsable en la aplicación de los recursos.

Son funciones genéricas y comunes a todas las dependencias del Ministerio de Educación:

- a. Proponer lineamientos de política para preservar la unidad de la gestión del sistema educativo, en el marco de la descentralización y modernización de la gestión.
- b. Normar, asesorar y evaluar la aplicación de una gestión descentralizada, simplificada, participativa y flexible.
- c. Formular propuestas innovadoras, normas técnicas e instrumentos de gestión para la descentralización y modernización de la organización y funcionamiento de la Institución.
- d. Analizar procesos, identificar funciones, diseñar estructuras orgánicas, formular cuadros para asignación de personal, rediseñar y simplificar procesos y procedimientos administrativos de los ámbitos bajo su competencia.
- e. Promover la constitución y funcionamiento mecanismos de participación y vigilancia ciudadana.
- f. Normar, conducir, monitorear, evaluar y asesorar los procesos de desarrollo y modernización organizacional, descentralización, racionalización y simplificación administrativa.

Artículo

CAPITULO XIV

Disposiciones Finales

Artículo

Derogaciones.

Artículo

Modificaciones.

Artículo

Los actos administrativos que se desarrollen a nivel institucional, necesaria y obligatoriamente deberán ajustarse a esta disposición normativa.

Artículo

El Organigrama Estructural del Ministerio de Educación que figura como anexo, forma parte de la presente disposición normativa.

Artículo

Las creaciones, modificaciones, supresiones y/o transformaciones que surjan de la sustentación de la presente disposición normativa deberán implementarse inmediatamente y reglamentarse en un plazo no mayor a los noventa días de su promulgación.

Anexo III. Organigramas

I. Organigrama

Viceministerios: 4 (cuatro)

Direcciones Nacionales: 4 (cuatro)

Direcciones Generales: 16 (diez y seis)

II. Organigrama por Tipos de Órganos

Se propone la estructuración del Ministerio de Educación en cuatro (4) tipos de órganos de gestión:

- Órganos Consultivos.
- Órganos de Apoyo, Asesoramiento y Control.
- Órganos de Línea.
- Órganos de Ejecución.

I. Órganos Consultivos

La composición de los Órganos Consultivos, propuesta comprende:

1. Consejo Nacional de Educación, el cual está constituido por los Presidentes de los Consejos Departamentales de Educación, el cual a su vez está representado por los Presidentes de los Consejos Locales de Educación.

2. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

II. **Órganos de Apoyo, Asesoramiento y Control**

La estructuración de los Órganos de Apoyo, Asesoramiento y Control comprende a las siguientes Direcciones Generales:

Órganos de Apoyo

1. Dirección General de Gabinete
2. Dirección General de Administración y Finanzas
3. Dirección General de Infraestructura
4. Dirección General de Talentos Humanos
5. Dirección General de Informática

Órganos de Asesoramiento

1. Dirección General de Gestión Estratégica
2. Dirección General de Cooperación
3. Dirección General de Asesoría Jurídica

Órganos de Control

1. Dirección General de Auditoría Interna

De las 9 Direcciones Generales solo dos (2) dependen directamente del Ministro:

1. Dirección General de Gabinete
2. Dirección General de Auditoría Interna

III. **Órganos de Línea**

La composición propuesta de los órganos de línea es como sigue:

Instancias dependientes del Vice-Ministerio de Innovación Educativa

1. Dirección General de Investigación
2. Dirección General de Desarrollo Docente
3. Dirección General de Innovación Tecnológica
4. Dirección General de Orientación

Instancias dependientes del Vice-Ministerio de Gestión Educativa

1. Dirección Nacional de Educación Inicial y Escolar Básica
2. Dirección Nacional de Educación Media
3. Dirección Nacional de Educación Superior

Instancias dependientes del Vice-Ministerio de Evaluación Educativa

1. Dirección General de Medición de la Calidad
2. Dirección General de Estadística Educativa
3. Dirección General de Supervisión Educativa

Mesa Temática 4

Infraestructura Educativa

Integrantes de la Mesa

Juntos por la Educación

- **Sergio Ruggieri**, Coordinador de la Mesa.

MEC

- **Atilio Mendieta**, Director de Infraestructura.
- **Raquel Rabito**, Especialista, Dirección de Infraestructura.
- **Rosa María Perrone**, Especialista, Dirección de Infraestructura.
- **Federico Cabral Riveros**, Jefe del Dpto. Administrativo, Dirección de Infraestructura.
- **Gustavo Codas**, Jefe Dpto. Técnico, Dirección de Infraestructura.

Técnicos Consultados

- **Arq. Luis Alberto Boh**, Ex Concejal de Asunción, MOPC.
- **Arq. Gustavo Glavinich**, MOPC.
- **Arq. Marcelo Kublik**, MOPC.
- **Arq. Gonzalo Garay**, MOPC - Franja Costera.
- **Arq. Julio Ramírez**, Director de Planeamiento Urbano, Municipalidad de Asunción.
- **Arq. Carlos Schroeder**, Municipalidad de Asunción.
- **Arq. Blas Amarilla**, Director de Arquitectura, UCA.
- **Arq. María Luz Cubilla**, Presidente de la Asociación Paraguaya de Arquitectos (APAR).
- **Arq. José Cubilla**, Docente de Arquitectura, UNA.
- **Arq. José Luis Ayala Vargas**, SHW Architects, Houston - USA.

Objetivo de la Mesa

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

Justificación

Esta Mesa se centró en el análisis de la sede central del MEC; sin embargo, en cuanto a infraestructura escolar se han detectado algunas dificultades, tales como: **(i)** La carencia de dependencias para el desarrollo de actividades académicas previstas (bibliotecas, talleres, laboratorios, etc.), para actividades culturales y recreativas, y para la gestión institucional (sala para la dirección, secretaría, profesores, entre otros). Esta situación es común

a la mayoría de las instituciones, tanto urbanas como rurales. (ii) El monto asignado al presupuesto del MEC en infraestructura y equipamiento equivale aproximadamente al 2% del déficit total (Informe Banco Mundial, 2012).

La Dirección de Infraestructura del Ministerio de Educación y Cultura cuenta con información relacionada a las necesidades de obras nuevas, de ampliación, reparaciones y adecuaciones de la infraestructura educativa de todo el país y del mobiliario de: Nivel Inicial, Escolar Básica y Media. Esta información se encuentra detallada en las Planillas de Microplanificación⁴², que incorporan datos sobre las necesidades de construcción de nuevos espacios, de reparación y adecuación de espacios existentes, tales como aulas, servicios higiénicos, direcciones, secretarías, salas de profesores, talleres, bibliotecas, laboratorios y otros.

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

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

Introducción

Convenimos en la Mesa –a los efectos de este trabajo–, que Infraestructura del MEC implica el sistema de edificios e instalaciones que ocupan el territorio, conformando una red administrativa y misional.

Por un lado, la red administrativa que incluye a sedes, direcciones y estructuras de apoyo y soporte en el territorio, y, por otro, la red misional, ligada fundamentalmente a edificios para escuelas, colegios y centros de formación; además de aquellas estructuras que pudieran nacer de los planes en actuación, y que tengan que ver con los objetivos del milenio, aulas tecnológicas y didácticas, bibliotecas, etc.

Estas dos redes, de carácter y escala diferente, han hecho emerger dos cuestiones claras sobre las que se desarrolló el trabajo. La primera de carácter general y de escala territorial; tiene que ver con la sede propia del MEC y con el sistema de descentralización (ya en acto), fundamental para la racionalización administrativa y funcional del Ministerio. La segunda, de carácter específico y a escala del alumno, pensada desde la didáctica y pedagogía actuales, que revise la cualidad específica del lugar del aprendizaje, el Aula.

Además, han quedado abiertos aspectos referidos a las políticas de actuación de las TIC, que podrían conllevar a soluciones que impliquen la proyección y previsión de estructuras complementarias-tipo “Aula Tecnológica” para la implementación de las mismas. Se ha discutido también, desde un marco de eficiencia tecnológico-ambiental, la utilización de energías renovables y sistemas de iluminación y ventilación naturales, que optimicen recursos y creen lugares de mayor calidad.

Hemos priorizado e iniciado los trabajos por la evaluación del emplazamiento ideal de la Nueva Sede, vista la independencia respecto al trabajo en las otras Mesas conjuntas y a su importancia en la optimización de recursos públicos. Estos ámbitos diferentes y complementarios, permiten elaborar estrategias de evaluación y conclusión que, por caminos y con tiempos diferentes, nos brinden una mirada amplia sobre el contexto donde se debe desarrollar la educación en nuestro país.

⁴² Planilla de Requerimientos Edilicios de Instituciones: Construcción de nuevos Espacios, Reparación y/o adecuación de Espacios y Requerimientos de mobiliario.

Nueva sede del Ministerio de Educación y Cultura

La oportunidad y necesidad de la racionalización de las infraestructuras administrativas, que llevarían de manera directa a un considerable ahorro de recursos públicos, a un funcionamiento adecuado de las distintas dependencias del Ministerio y a un mejor servicio a la ciudadanía, son las cuestiones que han abarcado la mayor parte del trabajo de esta Mesa Temática.

El trabajo ha tomado como punto de partida, las Consultorías hechas precedentemente, por Strategos y Cristal, y la sucesiva evaluación de las mismas que ha llevado a los técnicos del MEC a la asunción de un emplazamiento definitivo en la propiedad donde hoy se encuentra la Escuela República de Panamá (Avenida Mariscal López). En dicha evaluación, las razones que han primado para la elección del sitio, tras el inminente vencimiento de un crédito del BID y el deseo del Ministerio de usarlo para las obras de la Nueva Sede, fueron la disponibilidad inmediata del terreno (propiedad del MEC) y la posición sobre una vía importante, dejando de lado otros aspectos de carácter general y específico que podrían haber hecho recaer la elección sobre otros emplazamientos posibles.

Consideramos que las implicancias y alcances a nivel urbanístico y ambiental de ubicar una entidad como el MEC, por su dimensión y alcance público, en un lugar determinado deben tener el suficiente análisis. Además, es importante reconocer los procesos de transformación urbana que está sufriendo la ciudad de Asunción e imaginar escenarios futuros, una ubicación ideal que contribuya a un mejoramiento de la ciudad y entren en sinergia con las necesidades mismas de la ciudad.

En medio de estos procesos, hay grandes superficies de suelo público, asentamientos militares, estructuras en desuso o algunas de necesaria relocalización como Apal, que se encuentran en posiciones estratégicas y que -debidamente administradas- suponen oportunidades muy importantes para la transformación y completamiento de la ciudad, sus espacios y servicios públicos.

La ciudad como lugar de convivencia y representación de las Instituciones y la sociedad requiere de un “proyecto” donde los distintos actores converjan en soluciones adecuadas y compatibles con su historia, sus problemas presentes y su proyección al futuro.

Hasta ahora, en Asunción, hemos vivido un “urbanismo de facto”, donde han primado las voluntades individuales sobre el interés colectivo; en parte, por la ineficiencia de la Municipalidad y otros Organismos competentes y, en parte, por la cultura autoritaria todavía imperante, donde quien tiene el poder económico encuentra siempre la forma de ejercer su propia voluntad.

Así, sin previsión ni planificación urbana, se han desarrollado las áreas comerciales de Villa Morra y Aviadores del Chaco, sin la infraestructura ni los servicios, ni la escala acordes a las funciones y densidades actuales, obligando al sector público a cubrir demandas que no estaban previstas. Basta considerar la lógica de ubicación del World Trade Center y lo que esto trae como problemas de infraestructuras, circulación, tráfico y servicios.

Por esto, antes de anteponer nuevamente una voluntad individual sobre la ciudad y, a partir de una primera serie de dudas, que el emplazamiento suscitaba, hemos decidido abrir un debate para buscar soluciones alternativas que permitan tomar una decisión adecuada.

Una sede ministerial no puede ser entendida simplemente como un edificio de oficinas o un Banco; las consideraciones de un emplazamiento ideal superan la pura necesidad física. El edificio tiene que resolver el problema del espacio público; los usuarios tienen que reconocer la Institución, y sus espacios, y poder construir en ella sus relaciones interpersonales y con la sociedad.

El edificio o conjunto debe reflejar la vocación de la institución, desde lugares comunes para el encuentro de los docentes y ciudadanos, a la forma de construir edificios apropiados, a nivel cultural y ambiental, que muestren atención al contexto.

La elección del sitio debe estar acorde a la posibilidad de que el edificio exprese todas sus potencialidades y la institución pueda utilizar estos espacios para consolidar su vocación: buena interconexión, buen servicio de transporte público, ocupar un área jerárquica de la ciudad, disponer del espacio suficiente para eventos, convocatorias o encuentros de carácter colectivo y público, contar con la infraestructura y tecnologías adecuadas, tener espacios apropiados a la construcción de los edificios y al ejercicio de nuevas dinámicas culturales que pongan de manifiesto la vocación social y educativa de la Institución. Además en las que se practique el reciclaje y la reutilización de aguas, etc.

Situación Actual

La situación actual presenta al MEC funcionando en alrededor 30 propiedades, alquiladas y otros 3 edificios propios, en el microcentro y barrios centrales de Asunción, con todo lo que esto conlleva (ineficiencia, malos servicios y sobrecostos). Reconocemos la necesidad inminente de corregir esta situación, pero al mismo tiempo creemos que es fundamental agotar las instancias necesarias para encontrar una ubicación adecuada a la nueva Sede Ministerial.

Análisis y Alternativas

Ha sido de mucha utilidad todo el trabajo de factibilidad de la sede de la Escuela República de Panamá, hecho recientemente por los técnicos del MEC. Partiendo de sus conclusiones hemos abierto un tiempo a una búsqueda de nuevos emplazamientos para la Sede Central del MEC.

Hemos reunido a técnicos, del Ministerio de Educación, del Ministerio de Obras Públicas, Técnicos de la Municipalidad de Asunción, del Gremio de Arquitectos, a Profesores Universitarios, y discutido con ellos sobre las posibles sedes del ente educativo. En sucesivos encuentros logramos individualizar algunas áreas de interés estratégico, buscando las convergencias.

El emplazamiento de un Ministerio pone problemas de distinto tipo y escalas, como por ejemplo los de carácter general y urbanístico, ligado a su posición relativa, relación con otras Instituciones del Estado, el contexto urbano en el que se encuentra, los programas o áreas incompatibles o de difícil relación (como Hospitales o zonas de marcado carácter comercial o residencial), además de su accesibilidad a través de sistemas veloces y de interconexión pública. También están los aspectos específicos del sitio/lote, sus dimensiones, las características del suelo, las preexistencias, las ordenanzas y legislaciones vigentes, etc.

Se ha discutido mucho al respecto buscando alternativas, dentro de los inmuebles del Estado, que permitan en tiempos racionales disponer de un área bien definida donde desarrollar el Proyecto para la Nueva Sede. La Mesa considera que es importante el reequilibrio de la estructura urbana de Asunción. Existe un consenso difuso sobre la necesidad que la ciudad sea fruto de un proyecto, de una idea y no de la improvisación.

Últimamente los contradictorios sobre la ampliación de la ciudad a Chacoí, los dilemas del Metrobus y el caos del tráfico, han reabierto un cierto interés general por los destinos y la forma de administrar la ciudad. Las sedes del Poder del Estado son, en general, un elemento estructurante de la forma de la ciudad. Estas necesitan servicios y accesibilidad adecuados, además de constituir la serie de edificios jerárquicos que conforman parte de la matriz del sistema de espacios públicos y representativos de una ciudad.

El Centro de Asunción, sede representativa-institucional e importante desde el punto de vista histórico, -a partir de ahora- "bien servido" por la nueva Franja Costera, es un área de necesaria intervención y consolida-

ción de Políticas Públicas, para que el abandono actual venga sustituido por una recuperación de la memoria histórica y de sus lugares.

La conformación de un sistema equipado de oficinas Públicas y una fuerte inversión en servicios, acompañada de una política de habitación adecuada, podría devolverle un carácter central –y no marginal como actualmente- a la ciudad. La recuperación de los Inmuebles para la sede del Ministerio del Interior y los proyectos en vías de Ejecución para equipamientos públicos del MAG (Auditorio y Museo Moisés Bertoni) son parte de la necesaria reconversión de estas áreas.

Por otro lado, y como parte ya de un sistema urbano unitario, las áreas contiguas ganadas por las obras de Infraestructura de la Franja Costera representan también oportunidades inmejorables de unir la inversión pública a las necesidades de consolidación de las áreas de nueva expansión.

Gráfico 1: Áreas de Interés para la ubicación de la nueva sede. Propiedades alquiladas y propias



Propuesta: Luego de una serie de reuniones, hemos podido individualizar una serie de propiedades que podrían reunir algunos de los requisitos para la construcción de la Nueva Sede. Estas pueden ser aptas para la construcción de la sede única, solución recomendada por la Mesa. Pero, además, creemos que es importante estar abiertos a soluciones alternativas o que asuman la posibilidad de la construcción de la Nueva Sede como un proceso, no sólo a través de un edificio único, sino como partes “inter-conectadas” en un proyecto que podría incluir las propiedades actuales del MEC.

Propiedades Analizadas y concordadas

- 1. Área MAG - Franja Costera.** Propiedad del MAG (sobre la Avda. Artigas y Perú); ya objeto de estudios por parte de Técnicos del MEC. Área de nueva Centralidad de gran interés urbano. Área concordada con Técnicos del MOPC y Técnicos de la Municipalidad de Asunción.

2. **Proyecto Oficinas del Estado - Metrobus - BID.** Dentro del estudio de factibilidades del Metrobus, existe un área asignada a oficinas públicas, ubicada sobre la Avenida Stella Maris; ya objeto de tratativas entre el MOPC y el MEC que, repensado, podría dar cabida a una Sede Ministerial importante. Reúne propiedades de CAPASA, Imprenta Nacional y la Armada Nacional. Área concordada con Técnicos del MOPC.

Gráfico 2: Posible ubicación Sede Central



3. **Sede ex APAL.** Dentro de la trama del centro (al final de la calle Palma, entre Garibaldi y Hernandarias); una manzana compleja, con muchas posibilidades arquitectónicas. Comprende Propiedades de la APAL. Área concordada con Técnicos del MOPC.
4. **Escuela Rca. de Panamá.** Hemos mantenido la propiedad decidida anteriormente, como metro de comparación y análisis que argumenten las alternativas. Por su ubicación estratégica y su valor representativo, consideramos que es fundamental poder dar un rol a ésta y asignarle funciones de alcance público-colectivo.

Escenarios

- **Hipótesis 1- Edificio Central:** Selección de un área para la construcción de la Sede Única del MEC. Implica la venta o la cesión de las propiedades actuales y la construcción de la totalidad de la superficie necesaria para el funcionamiento adecuado del Ministerio. Sistema eficiente y centralizado. Edificio de fuerte impacto y carácter arquitectónico pensado ad hoc. Aproximadamente 27.500m².
- **Hipótesis 2 – Sistema en Bloques:** Mantenimiento de las propiedades del Ministerio, Edificio histórico

Chile y Humaitá (2.000m²), Edificio Excelsior (9.000m²) y Edificio ex BNT (3.800m²) y selección de un área para la construcción de un sede principal, de aproximadamente 15.000m².

Patrones comparativos: Estas propiedades las hemos analizado, siguiendo una serie de patrones, para poder establecer evaluaciones comparativas, que contemplan los aspectos generales del emplazamiento, posición, transporte público, el contexto inmediato y sus potencialidades y problemáticas; además, los factores específicos del lote, normativas, dimensiones, etc. También, un análisis arquitectónico específico que permita visualizar los límites y posibilidades de cada propiedad.

Análisis Comparativo. Hemos analizado y puntuado las distintas áreas, según cada uno de estos aspectos, para llegar a una comparación que arroje resultados claros (Muy Bueno / Bueno / Regular / Malo).

Posición. Ubicación en la ciudad; relación con otras Instituciones; visibilidad; jerarquía en la estructura urbana; elementos de contraste.

Accesibilidad. Conexión a redes de circulación principales de la ciudad; conexión a sistemas de transporte público masivo.

Pre-existencias (natural/edificado). Presencia de edificios de valor patrimonial o histórico, que condicionen el proyecto; presencia de masas de árboles, tipos de suelo o cursos de agua.

Contexto urbano. Pertinencia del emplazamiento; rol de la estructura en el contexto inmediato, previsiones del Plan Regulador de Asunción.

Área disponible - normativas. Dimensiones del terreno; coeficientes de edificación y áreas máximas de edificación.

Estacionamientos. Posibilidad de albergar al menos 400/500 autos exigidos por Normativa, en superficie o en subsuelos o edificios de estacionamiento.

Propietario.

Implantación.

Evaluación arquitectónico-urbanística de las distintas hipótesis de localización del edificio. Realizamos esquemas de proyecto que ilustren las posibilidades de los diferentes emplazamientos.

Evaluación de factibilidad urbanístico-ambiental. Hipótesis de proyecto y su impacto, y relación con el contexto inmediato.

Flexibilidad de la forma arquitectónica. Posibilidades del Área de contener distintas alternativas de proyecto. Relaciones.

Definición de espacios públicos. Posibilidades del área de dar lugar a espacios abiertos, cerrados e intermedios de carácter público acordes al carácter de la Institución.

Posibilidades de crecimiento y transformación. Posibilidades del área de permitir el crecimiento y la flexibilidad de usos.

Área MAG - Franja Costera

Características Generales

Posición 5. Posición central, sobre Avenida Artigas y Perú. De muy buena visibilidad; remate visual de la calle Perú; relación con las nuevas áreas de la Franja Costera y el río.

Accesibilidad 5. Muy bien servido por el transporte público. Relaciones optimizadas con el centro por la Franja Costera y servido también por la Avda. ÑuGuazu. Es probable que un futuro troncal del sistema de transporte veloz, Metrobus u otro, llegue también a esta zona.

Pre-existencias (natural/edificado) 4. Edificios de escaso valor, de fácil desmantelamiento y sustitución. Algunos sectores que fueron depósitos de semillas y desechos requieren una atención particular para eliminar todos los residuos.

Contexto urbano 4. En transformación y consolidación. Área aún imprecisa en sus bordes. Central y jerarquizado por la nueva infraestructura; existen sectores marginales en las cercanías, aunque se prevé una formalización de la ciudad.

Área disponible - normativas 5. Terreno de 28.000m² apto para dos sedes Ministeriales y servicios. Previsto en el Plan Regulador de Asunción como área de nueva centralidad, abierto a definiciones normativas y acuerdos entre las partes.

Estacionamientos 5. Fácil acceso y buena superficie. El terreno es alto, lo que permite pensar en grandes superficies de estacionamiento semienterrados.

Propietario 4. Terreno del MAG. Acuerdo entre partes. Base del acuerdo Máster Plan que incluye ambas sedes.

Posibilidades Arquitectónicas

Evaluación de factibilidad urbanístico-ambiental 5. Área central apta para infraestructuras importantes. Las necesidades de transformación de las nuevas áreas ganadas con la Franja Costera y las previsiones de utilización de las mismas, en el Plan Regulador de Asunción como áreas de Nueva Centralidad (vista la gran demanda de oficinas públicas), hacen que la definición política de ésta como sede Ministerial permita iniciar un proceso renovador en las mismas. Establecimos hipótesis en el lote, las Sedes del MAG y el MEC, Auditorios y Programas Públicos.

Flexibilidad de la Forma Arquitectónica 5. El área tiene variadas sugerencias, como el río, la avenida Artigas, la calle Perú, los bordes naturales, y esto permite pensar en los edificios de distintas maneras; además, tiene espacio dentro del lote -vistas las dimensiones- pudiendo asumir muy distintas conformaciones. Establecimos hipótesis de los edificios, definiendo los bordes de la Avenida Artigas y el remate de Perú, abiertos a un espacio común hacia el río, donde se encuentran los demás programas públicos.

Definición de espacios públicos 5. El emplazamiento permite múltiples articulaciones, espacios contiguos a las calles, lugares de transición, plazas y jardines. Establecimos hipótesis de un sistema de espacios abierto al río, una gran plaza con espacio significativo, público colectivo, y otros más acotados que podrían ser jardines y albergar otros programas como bares o comedores.

Posibilidades de crecimiento y transformación 5. Las áreas contiguas de los militares, también objeto de las transformaciones y cambio de normativas, abren un espectro de posibilidades muy vasto.

Proyecto Oficinas del Estado - Metrobus - BID

Características Generales

Posición 5. Posición central, sobre Avenida Stella Maris. De muy buena visibilidad en relación directa con la salida de la Franja Costera y con la futura transformación de las áreas portuarias de Asunción.

Accesibilidad 5. Muy bien servido por el transporte público; relaciones optimizadas con el resto de la ciudad por la Franja Costera y sería servido también, en un futuro, por el primer troncal del sistema de transporte veloz Metrobus.

Pre-existencias (natural/edificado) 4. Edificios de escaso valor, de fácil desmantelamiento y sustitución. Requiere la relocalización de los Toneles de añejamiento de CAPASA y de la Imprenta Nacional.

Contexto urbano 5. En transformación y consolidación. El área tiene un gran potencial; las obras del Parque de la Solidaridad y los proyectos para el Barrio San Jerónimo le dan una muy buena perspectiva.

Área disponible - normativas 4. Terreno de 19.000m², apto para sedes Ministeriales y servicios. Previsto en el Plan Regulador de Asunción como área a consolidar; abierto a definiciones normativas y acuerdos entre las partes. Es necesaria la creación de un polígono único, uniendo los lotes para permitir el proyecto.

Estacionamientos 3. Fácil acceso y buena superficie. En el terreno no es aconsejable hacer estacionamientos en subsuelo, por lo que se prevé estacionar en superficie o en edificio vertical.

Propietario 3. Terrenos de varios propietarios. CAPASA, Armada e Imprenta Nacional. Acuerdo entre partes.

Posibilidades Arquitectónicas

Evaluación de factibilidad urbanístico-ambiental 5. Área Central, en zona de futuras transformaciones importantes: Puerto, Parque de la Solidaridad, Barrio San Jerónimo; fuera de las áreas netamente comerciales del centro. Aportaría en los necesarios procesos de transformación y recualificación del centro. Hemos transformado las hipótesis del proyecto del MOPC, para dar cabida a una sede Central, Auditorios y otros programas públicos, además de una torre de oficinas previstas para otros Ministerios.

Flexibilidad de la Forma Arquitectónica 5. Área suficiente para permitir distintos proyectos y disposiciones. Realizamos hipótesis de un edificio de fuerte presencia sobre la Avenida Stella Maris, y una serie de Equipamientos públicos, en un espacio que está al final de la calle Palma.

Definición de espacios públicos 5. Contiguo a una plaza y sobre una doble Avenida ancha; el terreno se relaciona con una serie de espacios públicos; puede crear lugares en los bordes o en su interior (patio-plaza). Se realizaron hipótesis respecto a una plaza interior, lugar colectivo.

Posibilidades de crecimiento y transformación 4. Si bien el área es grande, el proyecto del MOPC preveía la utilización al máximo de las Ordenanzas; conviene en fase de proyecto dejar previstas áreas de expansión.

Proyecto Ex Sede de APAL

Características Generales

Posición 4. Posición central, sobre Palma entre Garibaldi y Hernandarias. Forma parte del tejido histórico de la ciudad; en relación directa con la salida de la Franja Costera y con la futura transformación de las áreas portuarias de Asunción.

Accesibilidad 4. Muy bien servido por el transporte público. Relaciones optimizadas con el resto de la ciudad por la Franja Costera y sería servido también, en un futuro, por el primer troncal del sistema de transporte veloz Metrobus.

Pre-existencias (natural/edificado) 4. Edificios de gran valor arquitectónico, interesantes para la sede representativa; otros de fácil desmantelamiento y sustitución. Requiere relocalización de funcionarios.

Contexto urbano 4. En transformación y consolidación. Se inserta en la serie de proyectos de reconversión del centro; importante para devolverle carácter y funcionalidad.

Área disponible - normativas 3. Terreno de 7.000m². Dimensiones muy justas; hay que recurrir a edificios en altura.

Estacionamientos 2. Fácil acceso, pero escasa superficie; autos en subsuelo no suficientes al complejo.

Propietario 3. Terrenos de propiedad del Estado, objeto de proyectos del MOPC.

Posibilidades Arquitectónicas

Evaluación de factibilidad urbanístico-ambiental 5. Área Central, en zona de futuras transformaciones importantes: Puerto, Área Cervepar, Barrio San Jerónimo; fuera de las áreas netamente comerciales del centro. Aportaría en los necesarios procesos de transformación y recualificación del centro. Hemos realizado hipótesis sobre la consolidación de los edificios de carácter patrimonial y las ampliaciones sobre las calles Garibaldi y Hernandarias.

Flexibilidad de la Forma Arquitectónica 3. Área de Centro Histórico. Consolidación de la Manzana. Se recomienda recomponer los bordes y dejar libre el centro. No hay muchas alternativas de emplazamiento. Se realizan hipótesis sobre dos edificios de borde, que completan la manzana y una torre en el interior.

Definición de espacios públicos 3. Muy limitada. Se realizan hipótesis respecto a recuperar el corazón de manzana como lugar colectivo y espacio central del Ministerio.

Posibilidades de crecimiento y transformación 2. Muy limitada por las dimensiones de la Propiedad.

Proyecto Área Colegio República de Panamá

Características Generales

Posición 5. Posición central, sobre la Avenida Mariscal López. De buena visibilidad. En contacto a zona Financiera y comercial.

Accesibilidad 4. Bien servido por el transporte público. Relaciones optimizadas con el resto de la ciudad por la avenida. A cierta distancia de los corredores masivos de transporte de Eusebio Ayala y Artigas.

Pre-existencias (natural/edificado) 3. Edificios de valor histórico a conservar pero de escaso interés arquitectónico, otros de fácil desmantelamiento y sustitución. Gran masa de arboles que caracteriza fuertemente al predio.

Contexto urbano 2. Contexto saturado en usos y circulaciones. De fuerte carácter Comercial y terciario. Fuera del Área de las Instituciones a pesar de la cercanía del MIC.

Área disponible - normativas 3. Terreno de 7.000m². Dimensiones muy justas. Hay que recurrir a edificios en altura, permitido por las Normativas.

Estacionamientos 2. Fácil acceso pero escasa superficie; autos en subsuelo no suficientes al complejo. Problemas de agua.

Propietario 5. Terrenos de propiedad del MEC de disponibilidad inmediata.

Posibilidades Arquitectónicas

Evaluación de factibilidad urbanístico-ambiental 2. Área central de carácter comercial y terciario. Entorno saturado; calles colapsadas por estacionamiento extensivo. Agregar 2.000 funcionarios y todo el tráfico y público de usuarios del Ministerio, sumado a los programas ya existentes, no haría otra cosa que agravar la situación. Se realiza hipótesis de un edificio en altura de 12-14 pisos aproximadamente.

Flexibilidad de la Forma Arquitectónica 3. Manzana de dimensiones reducidas, con edificaciones pre-existentes a conservar y árboles de dimensiones considerables, limitan mucho las posibilidades arquitectónicas. El edificio existente no tiene escala para ser ingreso del Ministerio. Se realiza hipótesis de un edificio compacto en altura o una estructura de borde que conforma un patio de altura media.

Definición de espacios públicos 2. Muy limitada. Se realiza hipótesis con relación a definir un patio central, como lugar colectivo, y un espacio central del Ministerio.

Posibilidades de crecimiento y transformación 2. Muy limitadas por las dimensiones de la Propiedad y las pre-existencias.

Tabla 1: Análisis de vialidad de Edificio Unitario para el MEC

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

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

Fuente: Elaboración de la Mesa.

Conclusiones

1. SEDE MEC

El análisis de muestra cómo la centralidad de la propiedad de la Escuela de Panamá no es suficiente para justificar la construcción de un ente, como el MEC, en la misma. El carácter de la zona y su saturación obligan a recomendar la ubicación del Ministerio en otra de las localizaciones sugeridas, donde todas las dinámicas y usos que están en torno al mismo, puedan desarrollarse con eficiencia. Además, la superficie del terreno es insuficiente; cabrían al límite los m² necesarios para el funcionamiento del MEC, no dejando posibilidades para transformaciones o ampliaciones futuras, el emplazamiento ni para la definición de lugares públicos acordes a la escala y jerarquía de la institución.

Podemos agregar también que el carácter del edificio, su forma e imagen, vistas las limitaciones del terreno, estarían más cercanas a las de un edificio de oficinas que al de una institución pública que quiere mostrarse renovada y moderna, asumiendo un rol central en la construcción de la cultura de nuestro país.

De las otras soluciones posibles, sugerimos como primera hipótesis, la propiedad del MAG, tiene superficie suficiente para dar cabida al MEC, espacios y programas públicos complementarios, y, además, a otra sede Ministerial (como el MAG). Se encuentra en un área de transformación y es una apuesta a la ciudad y al futuro. Se puede concertar con el MAG y la Municipalidad -visto el interés recíproco-, la elaboración de un máster plan que instale las bases para el desarrollo cualitativo de la zona.

El área del Proyecto del MOPC (Oficinas del Estado) posee también características similares, una buena dimensión y posición estratégica. Formaría parte de una apuesta a la revaloración del centro y al reequilibrio de las dinámicas urbanas. Además, el MEC contaría con una serie de espacios públicos contiguos que darían más jerarquía al edificio. Consideramos esta una muy buena alternativa.

La idea de emplazar el MEC en la ex sede de APAL, representa una alternativa análoga a la de la Escuela Rca. de Panamá, por el terreno reducido y pre-existencias pero en un contexto mejor y con patrimonios arquitectónicos que pueden dar fuerte imagen al Ministerio. Este emplazamiento así como el de las Oficinas del Estado, son aptos para el escenario 2, donde se mantienen las propiedades actuales y se sustituyen todos los alquileres, con construcciones nuevas.

A continuación se plantean dos ámbitos complementarios que deben trabajarse en corto plazo:

EN ADELANTE ... Se plantean en la Mesa dos ámbitos complementarios y paralelos de trabajo, para concretizar en tiempos breves los términos y la localización definitiva de la Nueva Sede del Ministerio.

1.1 Consenso sobre el Área

- Mesa coordinada con MAG, MOPC y Municipalidad de Asunción, para la evaluación de la Hipótesis de Máster Plan conjunto y definición de áreas y programas de Intervención. Cronograma y Factibilidades.
- Trabajo de socialización de las soluciones previstas con el nuevo equipo técnico, luego de las elecciones. Estimamos que con voluntad política, en 30 días, se puede tener un panorama bien claro sobre las instancias que lleven a la solución.

1.2 Programa Arquitectónico

- Reflexión sobre el organigrama funcional. Estudio de las Auditorias y trabajo conjunto con la Mesa de O&M para la definición del Programa Funcional. Estudio de Áreas. Aproximación a un Programa Arquitectónico definido; este es un proceso que requiere la evaluación de todas las partes de la estructura organizacional. Elaboración de borradores, con revisión permanente en función a las conclusiones de las Mesas.

- Elaboración del Programa de Necesidades, acorde a la estructura optimizada del MEC. Según avances en mesas, alrededor de 45/60 días.

2. LOS ESPACIOS DE APRENDIZAJE

El tema del Aula, hasta hoy es mirado casi sólo desde la óptica funcionalista, del lugar donde caben los pupitres, como problema de dimensiones. Los estudios contemporáneos hablan del espacio como facilitador del aprendizaje, no solo un contenedor, sino un lugar cargado de contenido.

Estudios y experiencias recientes muestran como condicionan la luz, el color, las texturas, la ventilación y las relaciones espaciales, a la percepción, atención y estimulación. Últimamente se ha incorporado la dimensión relacional del espacio, lugares que construyen sociedad y que posibilitan conductas integrativas. Construcción de la comunidad- espacios colectivos.

La comunicación didáctica pasa por los contenidos y por el modo de relacionarse de las partes, donde el Aula es la estructura que condiciona-posibilita esta relación. La forma del espacio marca fuertemente el modo de relacionarse de los sujetos. De ahí, lo fundamental de este lugar. Pensar en la Educación, quiere decir también pensar el dónde.

En este mismo sentido se ha discutido sobre la necesidad de que los Institutos de Formación Docente, sean repensados y re-estructurados para permitir la aparición de estos nuevos espacios para la didáctica y la incorporación de las habilidades ligadas a la estimulación y la construcción de nuevos modelos de relación a través del espacio. Relación entre enseñanza y espacios. El espacio como vehículo de comunicación y aprendizaje.

EN ADELANTE: La Mesa considera importante abrir una etapa de trabajo, sobre la renovación de los espacios de la educación, enfrentando cuestiones primarias que aun no sido abordadas, tales como:

- Tipos de Escuela. Tipos de espacios. La Escuela Rural. La Media Técnica. Especificidad y Funcionalidad. Programa Básico.
- Estructura Urbanas. El conjunto. Aulas asociadas. Flexibilidad de aulas en línea, aulas enfrentadas. Sistemas. Estructuras abiertas/cerradas. El patio. El lugar de lo social. El lugar de la pertenencia. Dinámicas sociales. Rol de la escuela.
- Materialidad. Textura. Color. Luz. Relación exterior interior, según uso. Iluminación Natural. Percepción y estímulo.
- Utilización de tecnologías apropiadas y energías renovables. Sistemas de eficiencia y sostenibilidad. Aljibes y sistemas de acumulo de agua para uso en servicio.
- Profundización sobre Institutos de Formación Docente. Para la conceptualización de los espacios es fundamental la metodología de Enseñanza. Los proyectos basados en PBL (PROJECT BASE LEARNING), por ejemplo, descomponen la lógica espacial de los edificios y presentan tipos de espacio de gran flexibilidad y colocan al centro los sistemas de Información y Comunicación, Tecnología y conectividad, la red y el sistema de conocimientos y experiencias compartidas.
- Se debería abrir una instancia de dialogo con las otras Mesas, para enriquecer y articular la mirada y fijar los criterios y conceptos a implementar. Se debería establecer un cronograma y armar un equipo que trabaje el tema de manera a poder contar con conclusiones en 3 a 4 meses.

3. EQUIPAMIENTOS

En la Mesa inicialmente se ha discutido también, sobre tecnologías, estructuras funcionales “tipo”, sobre el rol de la Dirección de Infraestructura dentro del Ministerio, en el contexto de las transferencias del FONACIDE. La

implementación de nuevas políticas didácticas y/o de inclusión tecnológica podría requerir reflexión sobre estructuras tipo para su implementación: estructuras flexibles, móviles, aula sensorial, aula tecnológica, biblioteca, entre otros.

4. ESCUELA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Las consideraciones hechas previamente sobre las posibilidades y la ubicación estratégica de la Escuela Rca. de Panamá -y su valor representativo- y la oportunidad de asignarle funciones de alcance publico-colectivo, nos han llevado a elaborar una serie de sugerencias sobre ésta.

El terreno ubicado en un sitio central y muy visible constituye una oportunidad importante de ubicar en él un programa representativo y público. Sería aún más coherente si éste representa los intereses y la vocación de renovación, innovación y excelencia del Ministerio. Sus dimensiones permiten imaginar una buena relación con las pre-existencias, una estructura unitaria o en partes de unos 5/6.000 m². Así, sería posible preservar parte del verde existente y generar espacios de carácter público, que permitan una fuerte interacción con el entorno.

Los edificios pre-existentes podrían adquirir un rol más importante en el conjunto, porque las partes estarían en equilibrio y no habría tanto contraste, como sucede con el edificio patrimonial, en el edificio del CitiBank por ejemplo, que no mantiene ninguna relación con el edificio nuevo. En este caso el edificio patrimonial de discreto valor arquitectónico podría formar parte del proyecto y asumir un rol importante en el mismo.

Pensamos que un programa con alto carácter innovador, dedicado a la niñez, podría ser muy oportuno en este sitio y tendría además una repercusión muy positiva. Pensamos en el Museo del Papalote o Ciudad de los Niños (Génova, Italia), la Ciudad de la Ciencia "La Villette" (París, Francia) y/o un programa de Alto Rendimiento Académico, Laboratorios, Aulas Interactivas, Biblioteca, etc.

5. ESCENARIOS POSIBLES

Hemos evaluado dos hipótesis de emplazamiento, viables ambas en función a dos escenarios programáticos posibles. Escenario 1: Un edificio que pone énfasis en el Centro de Alto Rendimiento Académico, siendo este un edificio único, dotado de todos los sistemas tecnológicos, flexible y abierto; elevado sobre un espacio público continuo. Con una estructura de unos 5.000 m², con laboratorios, mediateca, aulas informáticas, auditorio, etc. Escenario 2: Un edificio construido sobre el concepto de la Plaza de los Niños; un conjunto de edificios en torno a un espacio-plaza interior, edificios de carácter cultural complementarios, Museo, Teatro, Biblioteca, Salas de Exposición, etc. Alrededor de 6.000m². Todo esto abierto a fases de definición específica posterior.

Hemos considerado montos de inversión cercanos a los US\$ 5.000.000, teniendo en cuenta el crédito del BID (US\$ 3.000.000 para construcción de 5 a 6.000m² y US\$ 2.000.000 para equipamiento). Pudimos contactar con técnicos en México vinculados al Museo del Papalote, que podrían orientar sobre el equipamiento tecnológico de estas infraestructuras.

Coordinando una Mesa con Técnicos de Juntos por la Educación y el MEC, podríamos definir, en tiempos breves, los alcances, dimensiones y programas del proyecto. Se podría conformar un grupo con profesionales de prestigio locales y tener en 30/45 días un Anteproyecto y así poder estar dentro de los términos del préstamo del BID.

Propuestas Técnicas

ACCIONES A CORTO PLAZO

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

ACCIONES A MEDIANO PLAZO

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

ACCIONES A LARGO PLAZO

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

Mesa Temática 5

Marco Legal de la Educación

Integrantes de la Mesa

Juntos por la Educación

- **Abg. Gustavo Becker**, Coordinador de la Mesa.

MEC

- **Abg. Gustavo Becker**, Coordinador, Juntos por la Educación.
- **Abg. Nelson Antonio López Ruíz**, Director General de Asesoría Jurídica.
- **Abg. Oscar Guido Forestieri Galeano**, Director Externo.
- **Abg. Jorge Luis Talavera Gauto**, Jefe de Departamento, Dirección General de Asesoría Jurídica.
- **Raúl Aguilera**, Agencia Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Superior, ANEAES.

Objetivo de la Mesa

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

Aclaración: La “cuestión legal”, finalmente, afecta o se ve afectada también por la tarea desarrollada por todas las demás Mesas Temáticas ya que, en su mayoría, las decisiones y resoluciones que se asumiesen en cada uno de esos campos, tendrá que tener una forma jurídica, la cual será trabajada en conjunto con el equipo legal.

Justificación

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

A través de la Legislación Educativa se obtienen las normas (reglamentos, códigos, leyes, estatutos y todos los cuerpos legales) que afectan, en primer lugar, el actuar de la administración educativa. Esta legislación tiene como fin ordenar, coherente y lógicamente, las actuaciones y gestiones del proceso educativo.

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

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

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

El marco jurídico debe orientar y permitir la transformación de la educación de cara a los cambios que se verifican en la sociedad. Es de interés, pues, establecer las relaciones, la influencia y el papel que aporta la legislación a la educación.

Gracias al Derecho, existe ese conjunto de legislación (de diversos grados), un ordenamiento jurídico en el cual se sustenta el quehacer diario de la profesión educativa, tanto a nivel pedagógico como administrativo y, desde luego, político, en el sentido de políticas públicas educativas, asignando todo tipo de derechos, garantías, deberes y compromisos.

Situación actual

La normativa nacional

Los principios fundamentales del sistema educativo se han consagrado en la Constitución Nacional, sancionada y promulgada el 20 de junio de 1992 y en los diversos instrumentos legales que lo avalan.

Las disposiciones que enmarcan dichos principios son principalmente las contenidas en la Parte I de las Declaraciones Fundamentales y en el Capítulo VII de la Educación y Cultura.

Entre otros aspectos fundamentales, estas normas disponen que *La República del Paraguay, es libre e independiente. Se constituye en Estado Social de Derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que se establecen esta Constitución y las leyes (Ar.1); la soberanía reside en el pueblo (Art. 2); el gobierno es ejercido por tres poderes el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La dictadura está fuera de la Ley (Art. 3).*

Se garantizará a las personas excepcionales la atención de su salud, de su educación, de su recreación y de su formación profesional para una plena integración social (Art. 58).

El Estado respetará las peculiaridades culturales de los pueblos indígenas especialmente en lo relativo a la educación formal (Art. 66). La ley establecerá programas de bienestar social mediante estrategias basadas en la educación sanitaria y en la participación comunitaria (Art. 70). Se establecerán programas de educación preventiva y de rehabilitación de los adictos, con la participación de organizaciones privadas (Art. 71).

Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, la erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes (Art. 73); se garantiza el derecho de aprender y la libertad de enseñar sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética, así como el derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico. (Art.74).

La educación es responsabilidad de la sociedad y recae en la familia, el Municipio y el Estado (Art. 75); la educación escolar básica es obligatoria y las escuelas públicas son gratuitas; la organización del sistema educativo es responsabilidad esencial del Estado (Art. 76).

La enseñanza, en sus comienzos, se realizará en la lengua materna (Art. 77); el Estado fomentará la capacitación para el trabajo por medio de la enseñanza técnica (art. 78); las universidades son autónomas pero de acuerdo a la política educativa y los planes de desarrollo (Art. 79); la ley proveerá fondos para becas y ayudas (Art. 80), se arbitrarán los medios para la conservación del patrimonio cultural (Art. 81); se reconoce el protagonismo de la Iglesia Católica (Art. 82); los objetos, las publicaciones que posean valor cultural no se grabarán con impuestos fiscales ni municipales (Art. 83); el Estado promoverá los deportes (Art. 84).

Los recursos destinados a la educación en el Presupuesto General de Gastos de la Nación no serán inferiores al 20% del total asignado en la Administración Central (Art. 85).

En la Parte II. del Ordenamiento Político de la República, se señala que el Paraguay es un país pluricultural y bilingüe son idiomas oficiales el castellano y el guaraní (Art. 140).

Otras previsiones en materia de educación, relativas al tema de las responsabilidades y la desconcentración-descentralización, son las siguientes:

- Es de competencia del gobierno departamental: ... 3) coordinar la acción departamental con las actividades del gobierno central, en especial lo relacionado con las oficinas de carácter nacional del departamento, primordialmente en el ámbito de la salud y en el de la educación (Art. 163).
- Serán atribuciones de las municipalidades, en su jurisdicción territorial y con arreglo a la ley: 1) la libre gestión en materias de su competencia, particularmente en las de urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpos de inspección y de policía (Art. 168).

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

1. *Decreto Ley N° 19392/43*, por el cual se reorganizan las Secretarías de Estado a partir del período presidencial 1943-1948.
2. *Decreto Ley N° 9.470/45*, por el cual se organiza el MEC y establece su finalidad y competencia.
3. *Decreto Ley N° 17511/47*, por el cual se reorganizan las secretarías de Estado y se distribuyen sus funciones.
4. *Decreto Ley N° 387/48*, por el cual se asignan funciones a los ministerios y entre ellos las del MEC.
5. *Ley de Presupuesto N° 227/70*, por el cual se crea la Dirección General de Educación y se establecen sus funciones. En el año 1990 vuelve a su antigua denominación de Subsecretaría de Estado de Educación (Decreto N° 5269/90). Luego, el Decreto Ley N°4429, por el cual se aprueba la organización y funcionamiento de la Dirección General de Administración y Finanzas.

Además de los muchos documentos conceptuales esenciales, elaborados por los pensadores de la reforma, las normas más importantes dictadas para la regulación del sistema educativo nacional, desde 1989 han sido, en orden cronológico, entre otras:

1. *El Decreto N° 7815 (26.11.1990)*, por el cual se constituye el Consejo Asesor de la Reforma Educativa – CARE, al cual se le encomienda formular un nuevo enfoque del sistema, entonces vigente.
2. *Resolución N° 1576 (20.03.1992)*, por la cual se estructuran los Consejos Educativos Regionales, en vista al

- proceso de regionalización iniciado por el MEC.
3. *La Constitución Nacional (29.06.1992)*. El marco legal básico de referencia para la Educación en el país es la Constitución Nacional, sancionada y promulgada el 20 de junio de 1992, por la Convención Nacional Constituyente. En ella se establecen los conceptos fundamentales y los principios de organización y gestión del sistema educativo, su piso presupuestario, etc.
 4. *Resolución N° 5674 (03.07.1992)*, por el cual se amplía la anterior disposición y se establece la estructura de los Consejos Educativos Regionales en los diferentes departamentos geográficos
 5. *El Decreto N° 15.986 (30.12.1992)*, por el cual se encomienda al MEC la elaboración del Plan de la EEB.
 6. *La Resolución Ministerial N° 15 (14.01.1993)* que establece la EEB obligatoria.
 7. *Ley N° 136 de Universidades (29.03.1993)* que regula el Sistema de Educación Superior Universitaria.
 8. *Resolución N° 879 (20.03.1994)*, que establece la aplicación del Manual de Procedimiento de Selección del personal directivo, docente, técnico y administrativo en las instituciones dependientes del MEC.
 9. *Resolución N° 687 (06.04.1995)* que crea el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo, SNEPE.
 10. *Ley N° 1264, General de Educación (20.05.1998)*. Por ella se institucionalizan los cambios que el proceso de la Reforma Educativa incorporó al sistema, particularmente en el ámbito de la EG, EEB y la organización del Ministerio, que pasa a denominarse Ministerio de Educación y Cultura. Se crea el Consejo Nacional de Educación y Cultura, CONEC.
 11. *Ley N° 1725 Estatuto del Educador (13.09.2001)*, que regula el ejercicio de la profesión en los niveles de educación inicial, escolar básica y media del sistema, que se ejerza en establecimientos, centros o instituciones públicas o privadas.
 12. *Ley N° 1.680 Código de la Niñez y la Adolescencia (08.05.2001)*. Incluye varias disposiciones relativas a sus derechos en materia de educación, de ciudadanía, etc.
 13. *Ley N° 2072 que crea la ANEAES (13.02.2003)*. Se establece como su finalidad evaluar y acreditar la calidad académica de las instituciones de educación superior que se someten a su escrutinio y producir informes técnicos sobre los requerimientos académicos de las carreras y de las instituciones de ES.
 14. *Ley N° 3.231 que crea la DG de Educación Escolar Indígena (31.05.2007)*, reformando la estructura interna del MEC para facilitar la atención especial a este sector.
 15. *Decreto N° 50 (18.08.2008)*, por el cual se aprueba una nueva estructura orgánica del MEC.

En el plano internacional

El Paraguay ha suscrito convenios y tratados en el ámbito de la cooperación cultural, educacional y científico tecnológico.

En relación al reconocimiento, equivalencias y revalidaciones de estudios y diplomas realizados y obtenidos en los diferentes niveles y modalidades, posiblemente el de mayor envergadura es el siguiente:

El 26 de marzo de 1991, reunidos en Asunción, los representantes de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, acordaron firmar un tratado de Mercado Común del Sur (MERCOSUR), con el objeto de establecer denominaciones equivalentes de los niveles de educación en cada uno de los Estados Partes, armonizar los mecanismos administrativos y favorecer la adaptación de los estudiantes en el país receptor.

Reunidos en Buenos Aires, República Argentina, los Ministros de Educación, el 4 de agosto de 1994, acordaron:

- Reconocer los estudios de educación primaria y media no técnica y otorgar validez a los certificados, reconociendo en los casos de prosecución de estudios (hasta donde llegare), incorporando contenidos mínimos de Historia y Geografía de cada uno de los Estados Partes.

- Crear mecanismos coordinados con los Ministerios de Economía y Trabajo, que permitan el reconocimiento de estudios y homologación de títulos, con la finalidad de facilitar la circulación de estudiantes y profesionales de la región.

Las actividades previstas para llegar a esos objetivos incluyen:

- Constitución de equipos técnicos de trabajo, con miras a sistematizar la información en base a un esquema común acordado en el Comité Coordinador Regional.
- Elaboración de los informes nacionales y del análisis comparativo.
- Recopilación de la información necesaria, por cada Estado miembro, sobre convenios y acuerdos.
- Realización de un análisis comparativo de la información producida.
- Identificación de dificultades y obstáculos para la movilidad de docentes y técnicos en la subregión.
- Preparación de instrumentos y normas facilitadoras del proceso de integración.
- Creación de un equipo interministerial de consulta constituido por representantes de Educación, Economía y Trabajo para identificar las acciones prioritarias.
- Formulación de propuestas de flexibilización, acreditación y reconocimiento de estudios y títulos.

Se prevé, asimismo, que cada uno de los Estados Parte deberá informar a los demás sobre cualquier clase de cambio en su Sistema Educativo y procurará:

- Formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración.
- Capacitación de recursos humanos para constituir el desarrollo.
- Programa III: Compatibilización y Armonización de los Sistemas Educativos.
- Subprograma III: Armonización Académica, Jurídica y Administrativa.

El objetivo explícitamente establecido para ese trabajo es proponer mecanismos jurídicos, administrativos y académicos que posibiliten la compatibilización de los sistemas educativos.

Las líneas de trabajo contempladas con miras a este compromiso comprenden:

- Relevar la información relativa al estado actual de la organización de los sistemas educativos y sus currículos en los diferentes niveles.
- Identificar convenios y acuerdos referidos a la educación que regulan las relaciones interestatales e interinstitucionales públicas y privadas.
- Proponer medidas que faciliten la movilidad de los docentes y técnicos en los procesos de
- Capacitación de recursos humanos.

Debe señalarse también que nuestro país es parte en diversos Convenios Internacionales.

En efecto, numerosos Organismos Internacionales prestan cooperación técnica en diversos campos de la educación formal y no formal, a través de Proyectos cuya inversión presupuestaria tiene carácter reembolsable en algunos casos y en otros no reembolsables. Entre ellos podemos citar:

- Organización de Estados Americanos/OEA.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura/ OEI.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/ UNESCO.
- UNICEF. Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez.
- Banco Mundial/BIRF.
- Banco Interamericano de Desarrollo/BID.

Algunas disposiciones particularmente significativas

El Art. 73 de la Constitución de 1992 prevé que toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente que, como sistema y proceso, se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad. Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la Patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. Y finaliza expresando que La erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo.

A su turno, el Art. 9 de la Ley General de Educación (N° 1.264 de 1998) establece que son fines del Sistema Educativo Nacional:

- a. El pleno desarrollo de la personalidad del educando, en todas sus dimensiones, con el crecimiento armónico del desarrollo físico, la maduración afectiva, la integración social libre y activa.
- b. El mejoramiento de la calidad de la educación.
- c. La formación en el dominio de las dos lenguas oficiales.
- d. El conocimiento, la preservación y el fomento de la herencia cultural, lingüística y espiritual de la comunidad nacional.
- e. La adquisición de conocimientos científicos, técnicos, humanísticos, históricos, estéticos y de hábitos intelectuales.
- f. La capacitación para el trabajo y la creatividad artística.
- g. La investigación científica y tecnológica.
- h. La preparación para participar en la vida social, política y cultural, como actor reflexivo y creador en el contexto de una sociedad democrática, libre, y solidaria.
- i. La formación en el respeto de los derechos fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad.
- j. La formación y capacitación de técnicos y profesionales en los distintos ramos del quehacer humano con la ayuda de las ciencias, las artes y las técnicas.
- k. La capacitación para la protección del medio ambiente, las riquezas y bellezas naturales y el patrimonio de la nación.

Por su parte, se prevé en el Art. 10 que la educación se ajustará, básicamente, a los siguientes principios:

- a) El afianzamiento de la identidad cultural de la persona;
- b) el respeto a todas las culturas;
- c) la igualdad de condiciones para el acceso y permanencia en los centros de enseñanza;
- d) el valor del trabajo como realización del ser humano y de la sociedad;
- e) la efectiva igualdad entre los sexos y el rechazo de todo tipo de discriminación;
- f) el desarrollo de las capacidades creativas y el espíritu crítico;
- g) la promoción de la excelencia;
- h) la práctica de hábitos de comportamiento democrático;
- i) la proscripción de la arbitrariedad y la prepotencia en el trato dentro o fuera del aula y de la utilización de fórmulas cortesanías y adulatorias;
- j) la formación personalizada, que integre los conocimientos, valores morales y destrezas, válidos para todos los ámbitos de la vida;
- k) la participación y colaboración de los padres o tutores en todo el proceso educativo;
- l) la autonomía pedagógica, la atención psicopedagógica y la orientación laboral;
- m) la metodología activa que asegure la participación del alumnado en los procesos de enseñanza y aprendizaje; y,

- n) la evaluación de los procesos y resultados de la enseñanza y el aprendizaje, así como los diversos elementos del sistema.

En el Art. 11 se definen algunos conceptos fundamentales:

- a) Se entiende por Educación el proceso permanente de comunicación creativa de la cultura de la comunidad, integrada en la cultura nacional y universal, para la realización del hombre en la totalidad de sus dimensiones.
- b) Se entiende por Sistema Educativo Nacional el conjunto de niveles y modalidades educativas, interrelacionadas, desarrolladas por la comunidad educativa y regulado por el Estado.
- c) Se entiende por Currículo el conjunto de los objetivos, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo nacional, que regulan la práctica docente.
- d) Se entiende por Educación General Básica el proceso de crecimiento de la persona en todas sus dimensiones, para que se capacite a participar activa y críticamente en la construcción y consolidación de un estilo de vida social flexible y creativa, que le permita la satisfacción de sus necesidades fundamentales. La educación general básica, más que un fin en sí mismo, es una base para el aprendizaje y el desarrollo humano permanentes. Implica capacitar para el desarrollo de la personalidad, para el trabajo, para la convivencia, la auto-instrucción y la autogestión.
- e) Se entiende por Educación para Grupos Étnicos la que se ofrece a grupos o comunidades que poseen su propia cultura, su lengua y sus tradiciones y que integran la nacionalidad paraguaya.
- f) Se entiende por Educación Formal aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados por la autoridad oficial competente, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas y conducentes a grados y títulos.
- g) Se entiende por Educación No Formal aquella que se ofrece con el objeto de complementar, suplir conocimientos, actualizar y formar en aspectos académicos o laborales, sin las exigencias de las formalidades de la educación escolarizada ni la sujeción al sistema de niveles, ciclos y grados, establecidos por el sistema educativo nacional.
- h) Se entiende por Educación Refleja aquella que procede de personas, entidades, medios de comunicación social, medios impresos, tradiciones, costumbres, ambientes sociales, comportamientos sociales y otros no estructurados, que producen aprendizajes y conocimientos libres y espontáneamente adquiridos.
- j) Se entiende por Alumno el sujeto inscripto en una institución educativa formal o no formal con el objeto de participar en un proceso de aprendizaje sistemático bajo la orientación de un maestro o profesor.
- k) Se entiende por Educador el personal docente, técnico y administrativo que, en el campo de la educación, ejerce funciones de enseñanza, orientación, planificación, evaluación, investigación, dirección, supervisión, administración y otras que determinen las leyes especiales.
- l) Los Establecimientos, Centros o Instituciones Educativas son instituciones públicas, privadas y privadas subvencionadas, constituidas con el fin de prestar el servicio público de educación en los términos fijados en esta ley.

El Art. 12 refuerza el tema de los responsables al señalar que La organización del Sistema Educativo Nacional es responsabilidad del Estado, con la participación según niveles de responsabilidad de las distintas comunidades educativas. Este Sistema abarca a los sectores público y privado, así como al ámbito escolar y extraescolar.

La legislación educativa

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

Estas normas tienen como fin ordenar, coherente y lógicamente, las actuaciones y gestiones del proceso educativo.

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

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

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

Como vimos, ese marco legal básico de referencia para la Educación en nuestro país es la Constitución de 1992, que contiene los conceptos fundamentales y los principios de organización y gestión del sistema educativo.

Con el dictado de la Ley General de Educación, por su parte, se institucionalizaron aquellos cambios que el proceso de la reforma educativa iniciado en aula en 1994 incorporó en el sistema educativo nacional, particularmente en el ámbito de la educación general y escolar básica y la organización del Ministerio, que ha cambiado su denominación por el de Ministerio de Educación y Cultura.

Según este nuevo ordenamiento:

- El Sistema Educativo Nacional incluye la educación de régimen general, la de régimen especial y otras modalidades.
- La educación Formal se estructura en tres niveles:
 - *Educación Inicial y Escolar Básica*
 - *Educación Media*
 - *Educación Superior*
- La Educación Inicial comprende dos ciclos:
 - *maternal, y*
 - *jardín*
- El ciclo Preescolar integra la Educación Escolar Básica.
- La Educación Escolar Básica comprende tres ciclos y nueve grados (10 con el preescolar). Es obligatoria y gratuita en las escuelas públicas de gestión oficial, incluyendo el preescolar.

- La Educación Media comprende el bachillerato o la formación profesional y tiene tres cursos académicos.
- La Formación Profesional media está dirigida a la formación en áreas relacionadas con la producción de bienes y servicios.
- La Educación Superior (de grado y posgrado) se desarrolla a través de las universidades, institutos superiores (como los de formación docente) y otras instituciones de formación profesional del tercer nivel.

La política educativa ante los cambios y exigencias socioeconómicos

Sociedad civil: Según Norberto Bobbio, influyente filósofo y politólogo italiano, es la esfera de las relaciones individuales, grupales o de clase que se desarrollan fuera de las relaciones de poder inherentes a las instituciones estatales (poder legítimo o legal).

De una manera simple, podría afirmarse que la sociedad civil afecta al ámbito de lo privado opuesto al de lo público (p.ej. una ONG, porque surge al margen de lo público y se organiza para un fin).

Se ha desarrollado también, en este sentido, el concepto de Ciudad Educadora. La misma, según ese concepto, pretende:

- La mejora funcional del sistema educativo, incidiendo en aspectos tales como las construcciones escolares, mantenimiento y conservación de edificios y mejora de la infraestructura educativa.
- Atención a los docentes mediante la creación de seminarios de formación o grupos permanentes de trabajo.
- Apoyos pedagógico-sociales, tales como servicio de sanidad escolar, detección y atención de niños con necesidades especiales, servicios de orientación educativa y redes de bibliotecas infantiles.
- Gestión de nuevos espacios pedagógicos, como granjas, escuelas, gestión pedagógica de museos, etc.
- Actividades extraescolares: programas para conocer la ciudad, organización de visitas a lugares de interés, dinamización de espacios de ocio y deportivos.
- Programas de educación para la paz, educación ambiental, de prevención de enfermedades, de educación sanitaria, de ayudas para el consumidor, de educación vial, etc.

Papel de la política educativa frente a la “sociedad del conocimiento”

Frente a la denominada “sociedad del conocimiento”, la política educativa busca alcanzar las siguientes metas:

- Formación permanente: Para que el sujeto pueda desarrollar un mismo trabajo, porque existe una multitud de conocimientos (por evolución de técnica y ciencia).
- Formación hacia el aprendizaje: El docente no es el único que posee los conocimientos. Su función ya no es transmitir conocimientos sino proporcionar aptitudes y actitudes positivas hacia la adquisición de aquellos.
- Sistema de formación anticipatoria: Frente a las tendencias anteriores de inflar los contenidos, se da otro objetivo donde lo importante es aprender para la complejidad, es decir, desarrollar la capacidad y predisposición para reflexionar sobre esa complejidad.

En este sentido, los contenidos que ganan en importancia son:

- Las destrezas necesarias para la comunicación en los lenguajes indispensables hoy (lengua propia, otros

- idiomas, informática, audiovisual, etc.).
- Las relaciones interpersonales, cada vez más necesarias porque la comunicación ha devenido en un rasgo esencial.
- Hacer hincapié en el aprendizaje de la solución de problemas.
- El sistema educativo se orienta hacia el aprendizaje de instrumentos que permitan el acceso al conocimiento.
- Asumir la formación ética y cívica de los alumnos para que estas lleguen a sentirse protagonistas de su comunidad como individuo en relación con su medio.

En resumen, la institución escolar apuesta por un nuevo modelo de escuela como espacio de investigación, reflexión, reestructuración y construcción del conocimiento. La escuela deviene en un centro, un espacio, un lugar de investigación referente a experiencias fragmentadas que vive el alumnado en la sociedad actual.

Democratización y educación permanente

El concepto de educación permanente ha cambiado el concepto de democratización de la enseñanza. Se refiere tanto a exigencias de escolarización como a la posibilidad de acceder a aquella en todas sus dimensiones, edades y lugares.

Decimos que el concepto ha cambiado porque ya no se busca el desarrollo cuantitativo del sistema, sino principalmente el cualitativo. Así, nos encontramos la idea de desarrollo cualitativo y por otro lado, la de educación permanente, por la cual se entiende que el individuo es educable (como potencial y como deseable) a lo largo de toda su vida. Siendo así, aparecen otras necesidades que el individuo debe satisfacer.

Se busca el derecho a una educación de calidad, que constituye hoy el patrimonio de aquellos países donde tienen ya cubiertas sus respectivas exigencias cuantitativas.

Este derecho, entre otras expresiones, se traduce en:

- Más y mejores profesores, aunque puede darse casos en que profesores tengan que abandonar sus unidades y trasladarse a otras unidades educativas donde sean más necesarios.
- Mejorar la ratio profesor-alumno, en aquellos casos en que el descenso de la natalidad hace que ya no se exija un desarrollo cuantitativo del sistema (que no es el caso de Paraguay, todavía, por el bono demográfico actual e inmediato).
- Participación de todos los implicados en el hecho educativo.
- Abandono de los fracasados en el sistema escolar.
- Adaptar los contenidos a las necesidades y exigencias de la población escolar.
- Impulsar el razonamiento crítico y la conciencia social, etc.

Las políticas mundiales y la democratización de la enseñanza

La UNESCO propone como principio para la educación mundial una serie de recomendaciones en el texto "Una educación para todos".

1. Democratizar la educación supone, además de la expansión de la oferta escolar, una renovación de estructuras, métodos y contenidos más adaptados a las necesidades del medio.
2. Democratizar la educación requiere priorizar el esfuerzo para eliminar discriminaciones y apoyar a los

más desfavorecidos.

3. Democratizar la educación exige mejorar la calidad y garantizar, para todos, las mismas posibilidades de formación y de éxito.
4. Democratizar la educación va unida a la concepción de ésta como un proceso permanente y a la diversificación de opciones y acciones educativas.
5. Democratizar la educación supone la adopción coordinada de medidas legislativas y financieras, así como la utilización más racional de los recursos y el fomento de la información, la sensibilización y la participación.
6. Democratizar la educación requiere una renovación pedagógica que estimule la oferta de opciones curriculares, métodos activos y personalizados, relaciones pedagógicas democráticas, capacidades de iniciativa y crítica, etc.
7. Democratizar, finalmente pero no por último, supone la integración de calidad y equidad, ya que los beneficios de una educación de calidad afectan al orden socioeconómico, a la igualdad social y a la igualdad de oportunidades.

Los Desafíos de nuestra Educación

Según el PLAN 2024,,son Desafíos de la Educación Paraguaya:

- Garantía del derecho a la educación.
- Aumento del acceso, permanencia y culminación de la educación.
- Mejoramiento de la calidad de la educación.
- Eficiencia en la gestión del sistema.
- Igualdad de género, tolerancia, respeto y valoración de las culturas y la diversidad.
- Erradicación de toda forma de discriminación.
- Oportunidades de educación a lo largo de toda la vida.
- Participación activa de la comunidad educativa en la construcción de una sociedad democrática.

Las principales demandas, hoy

Elas pueden sintetizarse en dos grandes ejes:

CALIDAD (pertinencia, excelencia, etc.), para “ser” en el mundo de hoy. (“Educación para el Desarrollo Sostenible”. UNESCO, 2012). Lo cual supone, fundamentalmente, FINANCIAMIENTO adecuado.

Qué necesitamos?

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

Instamos a los políticos a abocarse de manera inmediata, responsable y seria, a la consideración y solución del problema de la Educación, elaborando en su consecuencia una legislación estable que tenga como objetivo el pleno desarrollo de los seres humanos.

Asimismo requerimos que se tenga en cuenta para ello la opinión informada de los agentes educativos y de las instituciones organizadas de la Sociedad Civil implicadas en la educación, y que esta sea entendida como un derecho humano y no como un privilegio de clase.

Pasos a seguir para realizar la propuesta planteada

La propuesta visualiza el trabajo del equipo con sus pares (nacionales e internacionales, en su caso) apuntando a la definición cada vez más precisa de la normativa que debe ser sometida a revisión, y de los términos en que debiera serlo.

Como ya se señaló, esto involucra no solamente las cuestiones más directamente vinculadas a la Mesa Legal, sino también todas aquellas otras que, siendo materia específica de otras Mesas Temáticas (presupuesto, organización y método, tecnología, infraestructura, etc.), deben revestir, finalmente, la “forma jurídica” para posibilitar y facilitar su puesta en práctica.



A este efecto se consideran básicamente, en lo inmediato, cuatro etapas o momentos del trabajo. Ellas se diferencian fundamentalmente por dos criterios:

- El de los actores políticos (tómese en cuenta que la presente legislatura tiene mandato hasta el 30 de Junio próximo); y
- Los tiempos / momentos asignados al trabajo (dentro del presente año, con un Poder Ejecutivo ya en funciones a partir del 15 de Agosto, y a partir del siguiente).

Primariamente, se han definido como proyectos prioritarios para ser encarados en estos períodos señalados, los siguientes:

- Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Cultura
- Financiamiento de la Educación
- Calendario Escolar
- Educación Superior
- Ley General de Educación
- Estatuto del Educador
- Financiamiento del Sistema Nacional de Protección de la Infancia y Adolescencia.

Propuesta técnica y justificación de la misma

ACCIONES A CORTO PLAZO

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

ACCIONES A MEDIANO PLAZO

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

ACCIONES A LARGO PLAZO

- Estudiar, modificar, elaborar, promulgar: Algunas normas que requieren una legislación particular, y otras que -de ser ya reformadas en los plazos anteriormente considerados- pueden llegar a su etapa de vigencia e implementación.
En este sentido, por citar solo algunos casos, la normativa a dictarse tiene que ver con la que se regule el Financiamiento del Sistema Educativo, previendo una política pública que posibilite potenciar este tema, no solamente por vía de la mayor asignación, por el lado de su mejor gestión (calidad del gasto) con un horizonte de corto, mediano y largo plazo.
Igualmente, el Calendario Escolar debe ser regulado a fin de establecer exigencias y garantizar estándares mínimos con una adecuada supervisión y rendición de cuentas.
- Otras Materias Legislativas Específicas de Educación:
 - Ley de Financiamiento de la Educación en el Paraguay.
 - Ley del Calendario Escolar.
 - Ley General de Educación N° 1.264/98.
 - Estatuto del Educador.
 - Ley Nacional de Becas.
 - Ley de ANEAES, Agencia Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Superior.
 - Financiamiento del Sistema Nacional de Protección de la Infancia y Adolescencia.

Mesa Temática 6

Primera Infancia

Integrantes de la Mesa

Juntos por la Educación

- **Peggy Martínez**, Coordinador de la Mesa.

MEC

- **Nélida López de Lezcano**, Directora de Educación Inicial.
- **Lourdes Romei**, Coordinadora del Equipo Operativo del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia.
- **Larissa González**, Jefa del Dpto. de Educación No Formal, Dirección Inicial.

SNNA

- **Gloria Nancy Domínguez**, Directora de Promoción y Protección de Derechos, Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia.
- **María Julia Garcete**, Coordinadora de Infancia.

MSPBS

- **Julio Nissen**, Director General, DIRSINA.
- **Claudia Sanabria Moudelle**, Asesora de Políticas Públicas, DIRSINA.
- **Natalia Meza**, Jefa del Departamento de Niñez, DIRSINA.

Objetivo de la Mesa

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

Marco orientador para la Primera Infancia

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

En este contexto, nuestro país cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI 2011-2020)⁴³. Otro de los documentos orientadores es el Informe de la de Convención sobre los Derechos del Niño⁴⁴, de las Naciones Unidas, la cual plantea observaciones fundamentales para el Estado Paraguayo, en cuanto a Primera Infancia.

Situación actual

El País cuenta con un Plan de Desarrollo Integral de la primera infancia, documento de referencia para la Política de Primera Infancia que se sustenta en un diagnóstico actualizado sobre la situación actual de la primera infancia y las perspectivas de la atención integral en el Paraguay. Contempla ejes de acción vinculados a la promoción de la calidad de vida, la protección e inclusión, la protección legal, la comunicación y movilización social, y el fortalecimiento institucional a favor de la primera infancia.

El documento plantea un abordaje interministerial, interinstitucional con una propuesta integral. Los ministerios responsables directos del desarrollo integral de niños y niñas son: Educación y Cultura, Salud Pública y Bienestar Social, y Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia. El documento argumenta que los delimitamientos constituyen:

() un hecho político, social y técnico que implica consolidar la política de primera infancia, por lo cual este Plan Nacional, está llamado a marcar nuevos rumbos en la gestión del Estado, con el involucramiento de las organizaciones sociales, las familias y las comunidades a favor de la primera infancia, y a establecer cambios significativos en su situación en el corto, mediano y largo plazo, para dar lugar a nuevas generaciones de paraguayos y paraguayas, con mayores capacidades y mejores oportunidades de desarrollo personal y social.

Por tanto, el Ministerio de Salud, a través del Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Niñez 2010 - 2015, se plantea el mejoramiento de las condiciones de salud infantil como un derecho con enfoque universal, integral, equitativo y con participación.

Así mismo, la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia, fortalece el Plan Estratégico 2009 - 2013, desde el cual, asume una nueva perspectiva institucional, donde el Estado propone procesos en los que los niños, las niñas, los adolescentes, sus familias y comunidades se constituyan en sujetos sociales e históricos de cambio a través de la movilización y la organización, exigiendo el pleno goce de sus derechos, a través de políticas públicas y acciones nacionales como locales que hacen a una vida digna.

Estos compromisos traducidos en el Plan, hoy se hallan detenidos y sin avances significativos.

En este contexto la Mesa, conformada en el mes de diciembre del 2012, ha trabajado con ahínco, para definir y alentar al menos algunas acciones, que no requieren inversión económica, y delimitar los problemas, dado que en la actualidad bloquean las posibilidades de avanzar en las metas trazadas. El único Ministerio que cuenta con recursos es Salud y se halla en inicios de la ejecución del programa de Desarrollo Infantil Temprano.

Durante el mes de febrero se dieron acontecimientos que en su conjunto posibilitaron lograr avances. En primer lugar, el MEC inició las gestiones para invertir fondos en las acciones y cumplir con algunas metas del Plan de Desarrollo Integral de la Primera Infancia. Su presentación al FONACIDE, según reflexiones de la Mesa, generó un quiebre en las relaciones interministeriales, tras cuestionamientos severos al planteo de inversión en la construcción de centros de atención para niños de 0 a 3 años, entre otros.

⁴³ Ver documento completo en: http://www.unicef.org/paraguay/spanish/resources_21613.htm

⁴⁴ Comité de los Derechos del Niño. 53º período de sesiones de las Naciones Unidas, Observaciones finales a Paraguay, enero 2010.

A partir de este hecho se constata:

- a) La débil concertación -inter ministerios- para las actividades previstas en el Plan Nacional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia y los aparentes acuerdos, se desmoronan con la primera acción propuesta por el MEC, donde las acciones excluyen al MSPyBS y SNNA.

En síntesis: Cada ministerio corre por su cuenta y se mantiene en su propio carril.

- b) Un segundo aspecto que se observa, es el débil liderazgo de la SNNA para convocar, acordar metas y acciones para instalar el Sistema Nacional de Niñez y Adolescencia, condición necesaria para comprometer a agentes locales y departamentales en la ejecución del plan, de manera participativa y comprometida. Esta constatación pone en evidencia: La vulnerabilidad de la protección infantil y tiene como consecuencia inmediata, la contravención de los acuerdos internacionales y nacionales.

En síntesis: La infancia sigue siendo invisible para los departamentos, municipios y comunidades.

El primer aspecto señalado ha tenido dos consecuencias importantes:

1. El quiebre en las relaciones, entre el MSPyBS y la SNNA con el MEC, generó la solicitud del MEC a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y Juntos por la Educación la intermediación para el logro de acuerdos y consensos inter-Ministerios.

Ambas organizaciones accedieron al pedido y, a partir de allí, se desarrollaron tres jornadas de medio día que dieron como resultado la concertación de acciones y objetivos, así como la participación equitativa de los tres Ministerios en acciones concretas para el mejoramiento del proyecto. Estas se han presentado nuevamente, pero se desconocen los resultados.

2. El segundo aspecto resaltante responde a la necesidad de instalar el Sistema Nacional de Protección Nacional de Niñez y la Adolescencia, señalado en el Código de la Niñez y la Adolescencia (art. 42 y 43), cuyo mandato ha sido establecido en los acuerdos internacionales firmados y ratificados por Paraguay, siendo la Convención de la Niñez y Adolescencia la más antigua en vigencia (20 años), seguida por el Código de la Niñez y la Adolescencia, desde hace 10 años.

A instancia de la Mesa Coordinadora de Infancia se solicita en reunión del mes de diciembre que se articulen esfuerzos para conformar el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, integrado por:

- a. Secretaría de la Niñez y Adolescencia
- b. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
- c. Ministerio de Educación y Cultura
- d. Organismos no gubernamentales de bien público y sin fines de lucro, de cobertura nacional
- e. Ministerio de Justicia y Trabajo
- f. Ministerio Público
- g. Ministerio de la Defensa Pública, y
- h. Consejos Departamentales

Mediante la insistencia, el Ministro de la SNNA convoca a los 17 Gobernadores, a fin iniciar un proceso participativo para la elección del representante de Gobernadores en el Consejo Nacional e iniciar el movimiento de conformación de los Consejos Departamentales y Locales. La jornada congregó solo a 6 Gobernadores y representantes de municipios Esta situación generó otra necesidad al Secretario de Estado: obtener apoyo externo.

Con la lectura de esta realidad se acuerda del mismo con representantes de Juntos por la Educación para concertar acuerdos y espacios de apoyo, a fin de dar cumplimiento a la instalación del Sistema Nacional de Protección a la Infancia y la Adolescencia, a nivel nacional. En la Reunión fueron delineadas las acciones a desarrollar en el corto plazo.

Existen 20 derechos que con mayor frecuencia son vulnerados según los estudios realizados por la SNNA en el 2011:

A través de la Legislación Educativa se obtienen las normas (reglamentos, códigos, leyes, estatutos y todos los cuerpos legales) que afectan, en primer lugar, el actuar de la administración educativa. Esta legislación tiene como fin ordenar, coherente y lógicamente, las actuaciones y gestiones del proceso educativo.

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

Tabla 1: Frecuencia en los casos de vulneración de los derechos de niñas y niños mas atendidos en las CODENIS

Nº	SITUACIONES QUE AFECTAN A LOS MUNICIPIOS	DE LOS 114 MUNICIPIOS / CANTIDAD DE PROBLEMAS
1	Asistencia alimentaria	102
2	Discapacidad	97
3	Negligencia de cuidado	94
4	Violencia intrafamiliar	92
5	Maltrato	88
6	Pauta de crianza	80
7	Niñez trabajadora	78
8	Migración	74
9	Abuso sexual	74
10	Consumo de droga	59
11	Explotación laboral	58
12	Niñez indígena	58
13	Enfermedad mental	49
14	Restitución internacional	43
15	Discriminación	42
16	Niñez en situación de calle	40
17	Bulling	39
18	Explotación sexual	28
19	Niñez Institucionalizado	28
20	Trata	25

Propuestas Técnicas

La elaboración de esta sección del documento es un aporte de los miembros de la Mesa Primera Infancia, la cual trabajó en forma intersectorial, interinstitucional e interdisciplinaria para abordar el desarrollo integral de la Primera Infancia. Las acciones desarrolladas responden a las líneas estratégicas del Plan 2024 y el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI). Es importante señalar que las acciones inmediatas propiciarán las condiciones de ejecución de dicho Plan.

En relación a lo señalado, las acciones propuestas se subdividen en inmediatas y de mediano plazo considerando el periodo 2014-2015.

ACCIONES A CORTO PLAZO

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

ACCIONES A MEDIANO Y LARGO PLAZO

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

- Expandir la estrategia de nivelación de los aprendizajes en el primer ciclo.
- Expandir de las estrategias de mejoramiento de la lectoescritura y la matemática, en el nivel inicial y en el primer ciclo de la Educación Escolar Básica.
- Expandir la distribución del almuerzo y la merienda escolar a nivel nacional.
- Incluir y atender a los niños y niñas con discapacidad.
- Expandir experiencias de trabajo con educadores y familias en la prevención de la violencia intrafamiliar y escolar.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social:
 - Implementar el Programa de Desarrollo Infantil Temprano.
 - Implementar efectivamente la Ley de Garantía Nutricional.

Mesa Temática 7

TIC en la Educación

Integrantes de la Mesa

Juntos por
la Educación

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

OEI

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

MEC

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

Objetivo de la Mesa

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

Justificación

En el Plan Nacional de Educación 2024 se propone que, la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) al sistema educativo “aporte al mejoramiento de los procesos educativos, a través del uso de las TIC y al desarrollo, en todos los estudiantes, de las competencias digitales necesarias para participar y contribuir activamente en la sociedad”. Asimismo, se busca generar las condiciones necesarias para que los actores del sistema exploten su potencial y aseguren el desarrollo y sostenibilidad de esta iniciativa en el futuro.

Para ello, la estrategia de instalación de las TIC – se menciona en el documento - será gradual y equitativa, asegurando que el principal actor de este proceso sea el docente, priorizando su capacitación en la utilización pedagógica de las tecnologías en el aula, mediante estrategias que garanticen la apropiación de las tecnologías por parte de los mismos.

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

En un espacio de dialogo y reflexión, con actores internacionales y nacionales, comprometidos con la temática, en el año 2010, fue socializado el documento en el cual se presentan los fundamentos que sustentan el diseño, desarrollo e implementación de una “Política de Incorporación de las Tecnologías de Información y Comunicación en el Sistema Educativo Paraguayo”, así como los desafíos que enfrenta el Estado Paraguayo para la concreción de la misma⁴⁵.

Situación actual

La incorporación de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en el sistema educativo es un proceso que evoluciona en forma constante desde inicios de los años 80’s en los países más desarrollados. Con el auge de Internet (década de los 90), el proceso fue extendiéndose e incluyendo a países en vías de desarrollo.

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

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

En ese sentido, la lección aprendida en cuanto a la incorporación de TIC al sistema educativo confirma una vez más que no se trata sólo de dotar de tecnologías a las instituciones educativas, sino de propiciar transformaciones en el aula y en los componentes del proceso educativo, para así lograr nuevas construcciones pedagógicas que potencien la calidad de la educación y el conocimiento en la sociedad actual⁴⁶.

⁴⁵ Política de Incorporación de las Tecnologías de Información y Comunicación en el Sistema Educativo Paraguayo”, MEC, 2009.

⁴⁶ Costa, María Cristina (2012).

Tabla 1: Situación de las TIC en Paraguay

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

Fuente: Elaboración de la Mesa

El proyecto de Incorporación de TIC al Sistema Educativo Nacional (ITSEN) y sus limitaciones

A continuación se presentan algunas reflexiones sobre el proyecto presentado al Fondo para la Excelencia de la Educación y de la Investigación.

El proyecto carece de objetivos específicos educativos

Los objetivos específicos del proyecto de Incorporación de TIC al Sistema Educativo Nacional (ITSEN) apenas hablan de educación.

El proyecto presentado ante el Fondo para la Excelencia de la Educación y de la Investigación (FEEI) apenas puede entenderse como educativo en función a sus objetivos específicos. No es un problema de redacción, sino es una deficiencia de objetivos⁴⁷. A continuación se transcriben los objetivos específicos del proyecto, en su orden original:

Tabla 2: Proyecto de Incorporación de TIC al Sistema Educativo	
Objetivos específicos	Reflexión
<p>Dotar de dispositivos portátiles a estudiantes y docentes.</p> <p>Dotar de servidores a las instituciones educativas focalizadas por la intervención.</p> <p>Adecuar la infraestructura edilicia de las instituciones focalizadas.</p> <p>Proveer contenidos educativos digitales.</p> <p>Proveer servicio de conectividad a las instituciones educativas.</p>	<p>Ninguna dotación de capacidad digital de por sí implica un cambio de sistema. Las herramientas no definen a los roles y procesos, sino al revés.</p>
<p>Realizar un estudio sobre gestión de derivados de dotación masiva de equipamiento tecnológico.</p>	<p>La provisión de contenidos educativos alberga esperanza. Pero el proyecto carece de substancia al respecto y asigna una suma insignificante al tema.</p>
<p>Desarrollar, en los docentes, las competencias y capacidades pedagógicas que permitan mejorar la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje de los estudiantes, en el marco de la implementación de las TIC, a fin de ejecutar y aplicar en sus procesos de clases las diferentes técnicas y estrategias metodológicas utilizando recursos TIC.</p>	<p>Corresponde a evaluación y monitoreo. No produce ningún cambio sistémico de por sí.</p> <p>Este objetivo específico es lo más cercano a un objetivo de cambio sistémico, pero su definición es insuficientemente precisa, quedando más bien en una expresión de deseo.</p>

Inversión en TIC y sus limitaciones

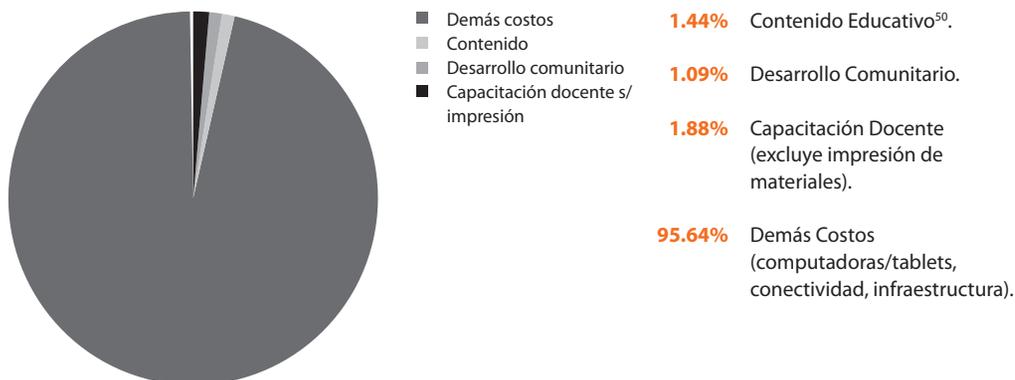
Un proyecto debe atender los aspectos relacionados a sus objetivos asignándoles recursos acordes⁴⁸. El proyecto define como objetivo específico la provisión de contenido educativo, pero apenas asigna recursos a dicha tarea⁴⁹. En otros componentes críticos, como la capacitación docente y el desarrollo comunitario, los recursos asignados son virtualmente inexistentes. Observar la distribución de la inversión propuesta por ITSEN sugiere fuertemente que su potencial de impacto educativo es escaso.

⁴⁷ Ver 1.8. MEC: lo educativo está presente afuera de ITSEN.

⁴⁸ Puede gastarse sin servir a un objetivo. Los gastos de ITSEN son simples de comprender en sus intenciones.

⁴⁹ El MEC afirma que una normativa legal impide revelar los montos presupuestados del proyecto, porque revela a oferentes el techo de inversión para licitaciones futuras y le permite coordinarse en una especie de trust.

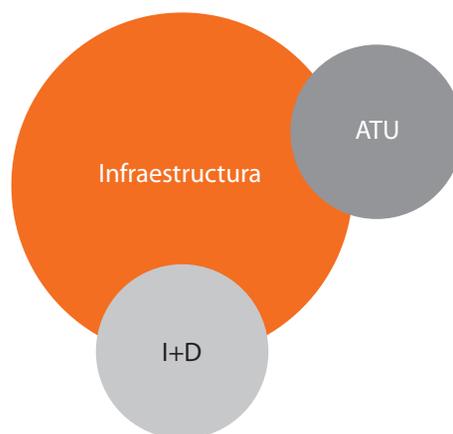
Gráfico 1: Distribución de la inversión



El proyecto ignora la operación tecnológica

El aspecto tecnológico del proyecto necesita prever la operación en el tiempo, clasificable en tres áreas:

- Infraestructura, por ejemplo, administración de servicios y redes;
- Atención al usuario (ATU), por ejemplo, cuando hay un inconveniente en la computadora de un docente o alumno; e
- Investigación y desarrollo (I+D), por ejemplo, para aplicar el medio tecnológico en formas mejor adecuadas a los objetivos de la intervención, o a nuevos campos.



Estas áreas son esenciales pero no están contempladas en el proyecto. Tal como fue presentado originalmente “sin rubros ni consideraciones al efecto” el proyecto ITSEN es tecnológicamente insostenible.

El proyecto ITSEN fue presentado ante el Consejo del FEEI, que hasta hoy no lo ha aprobado, aunque los fondos FEEI son preservados indefinidamente hasta que los proyectos aprobados puedan aprovecharlos⁵¹.

Datos clave acerca de TIC⁵²

En el texto del ITSEN, presentado ante el Consejo FEEI, el MEC presenta una selección de datos que destaca como antecedentes del proyecto. Los mismos provienen originalmente de “un diagnóstico realizado en el año 2010, en el marco de la elaboración de la política de incorporación de TIC al Sistema Educativo Nacional, de la situación de las mismas en instituciones educativas del sector oficial”.

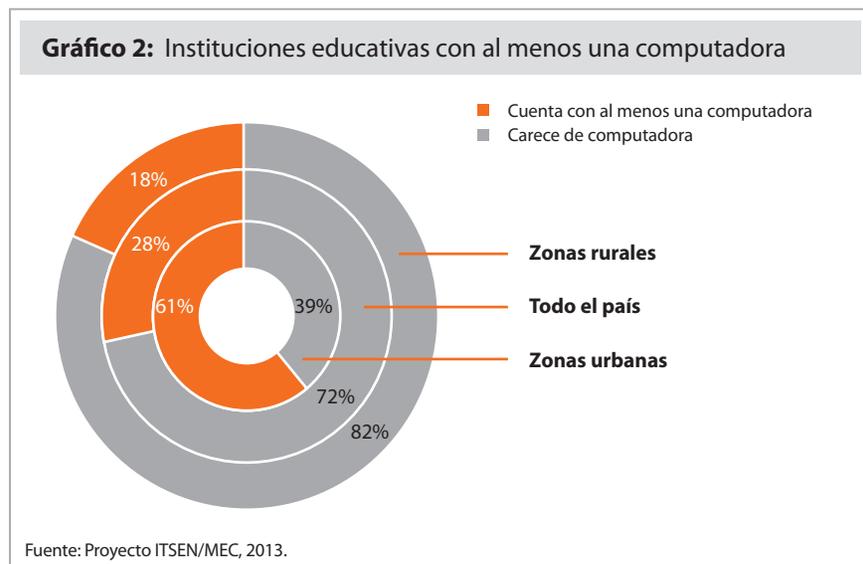
⁵⁰ Este monto original a contenido educativo fue aumentado en revisión posterior del proyecto, reasignando parte de los recursos que estaban destinados a la producción de material impreso para capacitación docente.

⁵¹ Ley 4758, art. 11.

⁵² Estos datos fueron extraídos del Proyecto de Incorporación de TIC al Sistema Educativo, elaborado por el MEC y presentado al Fondo para la Excelencia de la Educación de la Investigación (FEEI) a inicios del año 2013.

Instituciones educativas con al menos una computadora

En las instituciones educativas del interior del país, menos de un quinto posee una computadora; mientras, en las de zonas urbanas, casi dos terceras partes cuentan con -al menos- una. A nivel país, menos de un tercio las posee.



Matrícula que asiste a una institución con computadoras

La misma observación se ha realizado en función a la proporción de la matrícula que asiste a instituciones con al menos una computadora. En todas las mediciones la proporción mejora reflejando que las instituciones educativas con al menos una computadora tienden a atender a un mayor número de estudiantes.

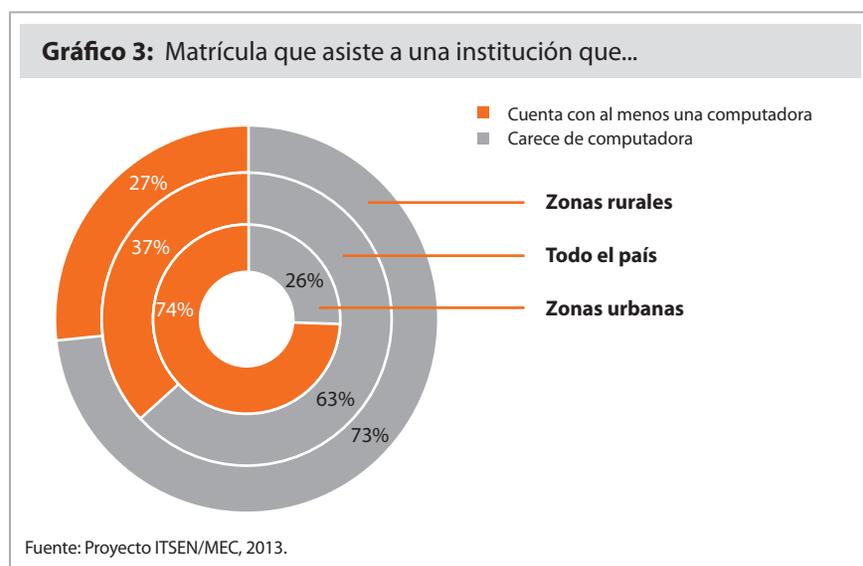


Gráfico 4: Alumnos por computadora

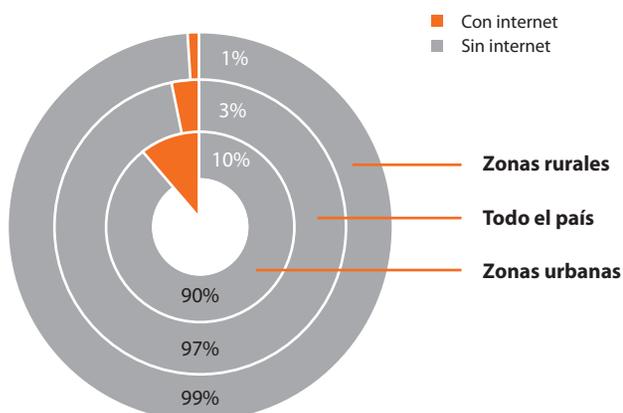
45 alumnos **1** computadora

Fuente: Proyecto ITSEN/MEC, 2013.

Instituciones educativas con acceso a Internet – Uso de la Computadora

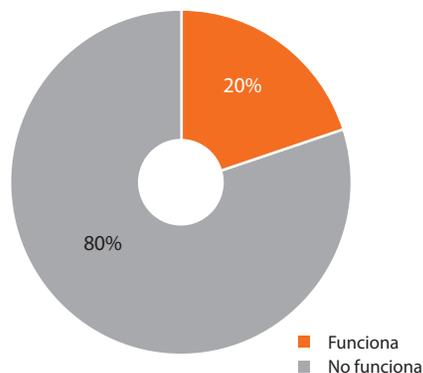
Al tiempo del estudio en el 2010, muy pocas instituciones educativas accedían a Internet. Esto probablemente ha mejorado dado el explosivo crecimiento del servicio en el país aunque en pequeña medida. Las siguientes ilustraciones dan cuenta de varios datos sobre instituciones con internet, así como aquellas que disponen computadoras y el uso que hacen de ellas.

Gráfico 5: Instituciones educativas con internet



Fuente: Proyecto ITSEN/MEC, 2013.

Gráfico 6: Computadoras funcionales

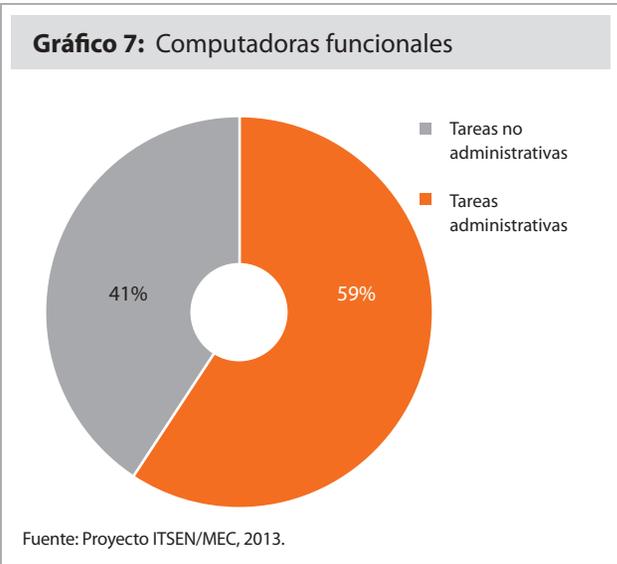


Fuente: Proyecto ITSEN/MEC, 2013.

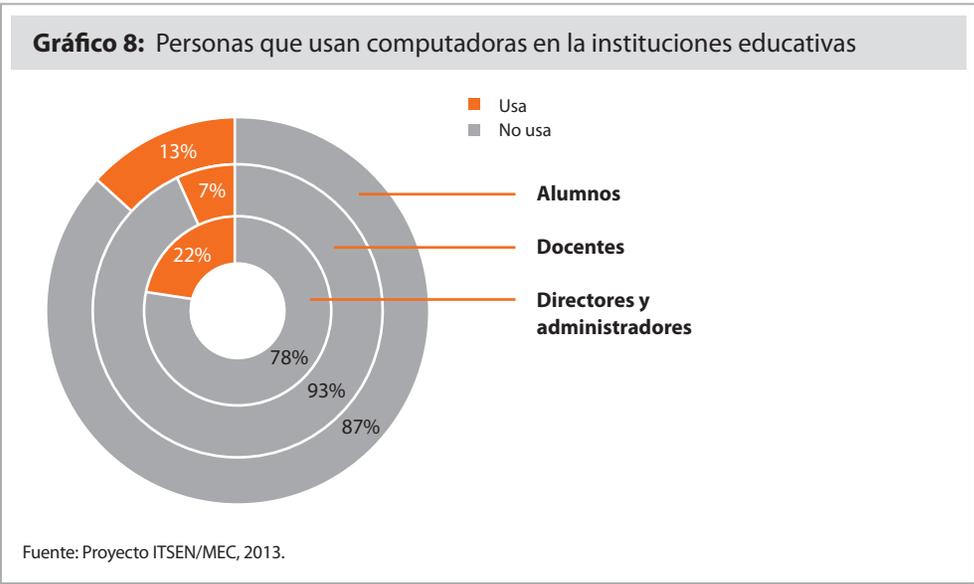
Una de cada cinco computadoras en instituciones educativas no funciona.

La mayoría del uso de computadoras en instituciones educativas es para tareas administrativas.

Las recientes acciones del MEC, en donde han estado dotando a 30.000 docentes de equipos y capacitación probablemente altera estos valores significativamente.



Descartando computadoras inutilizadas y, ya asimilando las distintas funciones dadas a los equipos, poco más de uno en cada diez estudiantes termina usándolas⁵³. Este hecho evidencia la capacidad de asimilación tecnológica de los jóvenes, por sobre los docentes utilizando computadores. En caso contrario, tenderían a ser proporciones similares. La alta proporción de usuarios directores y administradores obedece a su menor número de máquinas absolutas, así como la prioridad que el MEC da a fortalecer su capacidad de gestión.



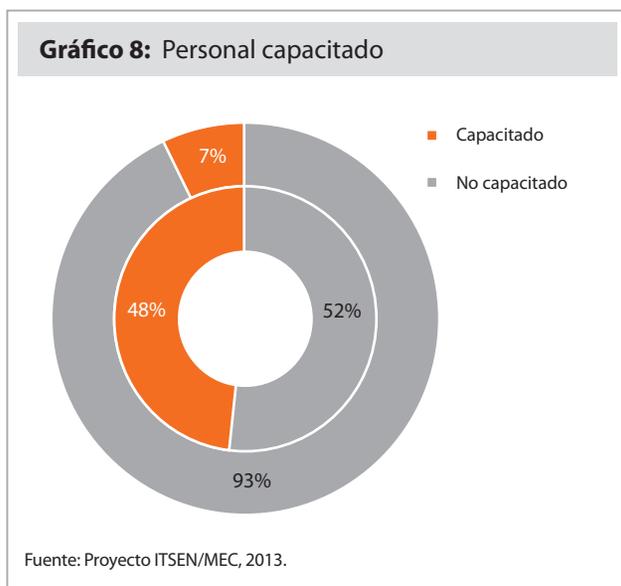
La siguiente ilustración contrasta dos mediciones de diferente naturaleza. El anillo exterior mide la proporción de docentes capacitados en el uso pedagógico de las TIC. Mientras que, el anillo interior mide la proporción de instituciones educativas donde al menos una persona ha tenido capacitación en el uso ordinario (no pedagógico) de las TIC.

⁵³ Estos números probablemente incluyen al proyecto UCPN de Paraguay Educa, notorio por se la experiencia de mayor envergadura de su tipo, el cual en su momento de mayor amplitud se acercó a dotar de computadoras a 10.000 alumnos, menos del 1% del total en el país. Si ITSEN se llevase a cabo tal cual fue planteado en el 2013, incidiría en menos del 4% en un modelo 1:1, aunque el MEC siempre ha preferido modelos donde el uso de un equipo afecta a más de un alumno.

El hecho que el porcentaje de docentes que usa TIC en las instituciones educativas sea igual al porcentaje de docentes capacitados en uso pedagógico incita a algunas reflexiones. Posiblemente los docentes están digitalmente aislados hasta el punto que solo la capacitación les permite utilizar las TIC.

La tasa de éxito de la capacitación de docentes es sospechosamente exitosa, los 7% capacitados son los 7% que utilizan TIC. Quizá los capacitados son los únicos quienes además tienen acceso a los equipos.

Estos datos del 2010 necesariamente han cambiado al tiempo de redacción (abril 2013), debido al programa de entrega de 30.000 computadoras a docentes⁵⁴. El desafío pasa a ser eminentemente cualitativo.



Reflexiones y propuestas⁵⁵

Objetivos de acciones educativas que utilizan las TIC

Una acción para reducir analfabetismo ¿utilizaría como indicador el número de bombillas eléctricas por habitante? Es un dato útil, ya que quien posee la luz artificial puede leer más. Sin embargo, la correlación no lo convierte en un indicador. Un proyecto debe plantear indicadores directamente relacionados a sus objetivos específicos, los cuales a su vez deben atender a su objetivo general.

Los proyectos que utilizan TIC tienden a plantear acciones donde los objetivos son las bombillas, excelentes para proyectos de electrificación, inconducentes para los de educación.

La justificación de una acción educativa debe evitar datos de TIC. Ellos tienen cabida en el diseño de las actividades, no de objetivos ni sus resultados. Datos clave acerca de TIC, así como otros datos similares deberían ser desestimados en la formulación de objetivos de proyectos educativos, incluso aquellos orientados al uso de TIC⁵⁶.

⁵⁴ ITSEN plantea otras 30.000 computadoras para docentes, con lo cual virtualmente todos las tendrían.

⁵⁵ Esta sección fue elaborada por Daniel Mojoli.

⁵⁶ Los datos son necesarios para determinar actividades y sus recursos, que pueden ser legítimamente tecnocéntricas siempre que contribuyan a objetivos y resultados educativos. Los datos, especialmente cuando son captados longitudinalmente, reflejan la calidad de las actividades del proyecto.

Equilibrio en la incorporación de TIC

Se propone como una métrica de calidad al “equilibrio” en la incorporación de las TIC a la educación, particularmente en el aula: los docentes y alumnos deben alcanzar capacidades similares.

Hasta que en generaciones futuras todos seamos nativos digitales, el joven aventajará al docente. Empero, los docentes deben al menos estar en la misma vecindad de capacidad que los alumnos. Si no lo estuvieran, mucho del potencial de uso educativo de las TIC será desaprovechado ya que los docentes dirigen la clase⁵⁷, y los alumnos estarán menos protegidos por sus docentes de las amenazas asociadas a las TIC.

El equilibrio debe promoverse en todo momento, obedeciendo a que las TIC, a gran escala, son casi siempre incorporadas en forma gradual. Esto implica que el equilibrio debe medirse longitudinalmente. ¿Cómo medimos el equilibrio?

Matemáticamente, puede definirse la relación como un cociente entre las capacidades de docentes y alumnos, el cual idealmente asume valores cercanos a la unidad.

$$\text{cociente de equilibrio} = \frac{\text{capacidad TIC de los docentes}}{\text{capacidad TIC de los alumnos}}$$

¿Cómo se mide la capacidad TIC? Es un valor multidimensional, sobre un colectivo de personas, y sujeto a definiciones políticas. En extrema simplificación, podemos definir dos niveles de capacidad según uno sea o no un usuario⁵⁸.

$$\text{cociente simple de equilibrio} = \frac{\text{docentes usuarios} / \text{docentes totales}}{\text{alumnos usuarios} / \text{alumnos totales}} = \frac{7\%}{13\%} = 0.54$$

Está claro que al tiempo de los datos (2010), este cociente (exageradamente) simplista es muy bajo; debido al reciente proyecto de dotación de equipos informáticos a docentes, el cociente simple al tiempo de redacción probablemente supere la unidad (1) valor quizá muy alto. La determinación de un valor ideal para el cociente simple (o uno más representativo) es materia de políticas de calidad de incorporación de TIC a la educación, pero no es un objetivo de proyecto educativo, no mide resultados, tan solo es una métrica de la calidad en el ámbito de sus actividades.

Otros equilibrios

Un cociente de equilibrio en la capacidad TIC docente-alumno más sofisticado podría tomar en cuenta, por ejemplo, los montos invertidos para la capacitación del docente⁵⁹.

Un equilibrio distinto es el que se da entre el alumno y sus entornos familiar y comunitario. En la misma medida que el alumno necesita guía y protección del docente, también la necesita en su hogar y comunidad. Un cociente distinto puede relacionar al niño con su entorno⁶⁰.

⁵⁷ Esto es descriptivo, no prescriptivo.

⁵⁸ Los datos aquí utilizados provienen de §2.7. Quiénes usan computadoras en instituciones educativas. No se precisa en la fuente una definición de usuario, pero suponemos que el diagnóstico 2010 utiliza una definición única para alumnos, docentes, directores y administrativos.

⁵⁹ Noten la comparativamente poca atención prestada a la capacitación docente en §1.6.2. ITSEN invierte sin atinar a la educación. No existen fórmulas mágicas para determinar las proporciones de inversión en distintos aspectos de una acción, pero este autor considera que ITSEN presta una atención insignificante al tema. El MEC argumenta que la capacitación docente está cubierta por su operación corriente fuera del proyecto.

⁶⁰ Nuevamente, §1.6.2. nos muestra un esfuerzo insignificante por parte de ITSEN en la intervención comunitaria.

Una forma de organizar el pensamiento

Las TIC son sólo una herramienta; pueden coadyuvar a cambios positivos y negativos, o pueden ser una inversión cara y sin efectos. El SEN (Sistema Educativo Nacional) es una selva de dimensiones, roles, niveles, perspectivas, sistemas y marcos conceptuales; es (inevitablemente, en alguna medida) inconsistente, es dinámico, es complejo.

Al proponer ignorar los aspectos TIC en una definición de objetivos de proyecto (§3.1.), estamos evitando complicar el escenario donde buscamos el cambio. Así podemos concentrarnos en transformar sistemas, y necesitamos entenderlos en distintos ámbitos (o escalas, o distancias focales) de pensamiento.

Un ensayo de organización de dicho pensamiento (no es un tratado, no ha sido sometido a críticas; requiere mejorar su terminología) define cuatro ámbitos para el análisis y diseño:

El ideal es el ámbito más amplio y abstracto, incluye las más altas aspiraciones de la ciudadanía; el autor opta por posicionar aquí los documentos que definen los objetivos más elevados respecto a educación.

El de organización comprende sistemas en los cuales la gente participa, por ejemplo en órganos comunitarios o educativos. Bajo “sistemas” se encuentran algunas ideas planteadas. Estos órganos son simplemente sistemas humanos, independientes de tecnología. Tanto la calidad de vida del individuo como la calidad humana de una sociedad se definen por la forma en que se organizan sus habitantes. Es en este ámbito donde debemos imprimir cambios, es aquí a donde “guiado por lo ideal” se debe apuntar todo objetivo de proyecto para la educación.

El aparato define en términos puramente funcionales qué debe construirse para ser utilizado en acciones que buscan cambios en el ámbito de la organización; no importa cómo se construye, es independiente de tecnología⁶¹. Un buen aparato puede construirse con múltiples tecnologías, incluyendo la mera organización humana⁶²; esto es crítico para que los aparatos que coadyuvan a cambios en el ámbito de la organización sobrevivan cambios en la tecnología que los materializa⁶³. Si los cambios planteados en la organización son meritorios (es decir, contribuyen a lo ideal), sus aparatos deben ser útiles por sobre sus particulares tecnológicos.

Por último, *el ámbito arquitectura* (tecnológica) propone principios y elementos de arquitectura que priorizan las políticas de desarrollo (su proceso) por sobre las cualidades inherentes a las tecnologías (en el producto). Este ámbito debe ser coherente con Políticas de Estado referente a procesos tecnológicos⁶⁴. Este ámbito intermedia con el ámbito de ingeniería de las TIC, no presente en la ilustración. La arquitectura no debe afectar ninguna definición de objetivos ni resultado de proyecto educativo, solo sus actividades.

Políticas de Incorporación de TIC al Sistema Educativo Paraguayo

El documento publicado por el MEC enuncia la misión de la Política de TIC en Educación:

Aportar al mejoramiento de los procesos educativos a través del uso de las TIC y al desarrollo en todos los estudiantes de las competencias digitales necesarias para participar y contribuir activamente en la sociedad.

⁶¹ Estos aparatos son conceptuales. Puede pensarse en ellos como cajas negras mágicas, con palancas de control, alimentadores de insumos y una salida del producto deseado; no importa cómo funciona dentro.

⁶² Este autor considera que la organización humana es de por sí una forma de tecnología; considera que son máquinas donde sus componentes son roles materializados por personas físicas.

⁶³ Más que sobrevivir, un buen aparato debe dar la bienvenida a cambios en su tecnología de implementación que mejoren el costo-beneficio de su operación.

⁶⁴ Por ejemplo, las iniciativas de software libre del poder Ejecutivo, probablemente también el Plan Director, pero no así Política de incorporación de TIC al Sistema Educativo Paraguayo, el cual atiende al producto y no al proceso tecnológico.

Al descender de la misión se encuentran definiciones que, en opinión del investigador, corresponden a acciones y no a un documento de políticas. Por ejemplo, el primer objetivo estratégico desprendido directamente de la misión reza:

1. Dotar de infraestructura digital a las escuelas y colegios, hasta alcanzar una tasa nacional de 2 alumnos por computador.

La porción no subrayada está bien, pero la porción subrayada obliga a algunas preguntas: ¿por qué 2? ¿por qué computadoras? ¿el objetivo acaso no es la capacidad digital⁶⁵? La forma de proveer esa capacidad podría definirse tal cual enuncia lo subrayado, pero en una acción, no en un documento de políticas.

Similarmente, la relación de dos alumnos por computadora es una meta que el MEC puede determinar para luego diseñar las acciones que la persigan.

Al instalar esta fórmula en las políticas, le dan tanta importancia a la forma de proveer capacidad digital como a la necesidad (y derecho) de disponer de ella, atan de pies y manos a quienes deben esforzarse en el futuro por hacer cumplir la política, y si por algún motivo fuera conveniente cambiar la fórmula, nos encontraremos perturbando nuestra política a causa de detalles de implementación. Esto detiene la creatividad, equivocadamente asume una realidad estática, es percedero y es ineficiente.

La confusión entre políticas, metas y acciones concretas aparece con frecuencia.

Los “recursos digitales que permita[n] apoyar el desarrollo de un 25% de las lecciones” no debería estar cuantificado allí. Existen múltiples recetas que precisan cuántos proyectores, pizarras digitales, computadoras, tabletas y netbooks, deben haber en aulas, según su categoría; es demasiado específico, pertenece a acciones, y no permite nuevas fórmulas.

El documento contiene mucha información útil y sus principios son mayormente sólidos, pero las políticas se confunden con elementos impertinentes. Del documento deben destilarse las políticas, alterarlas si fuera conveniente, y lo demás debe reorganizarse en metas y acciones. Esto no es un pedantismo académico, es necesario para liberar la capacidad de acción del MEC ante un mundo cambiante y ante sus propios futuros mejores pareceres.

Una estrategia para la investigación regional

La tecnología social es un eje temático recurrente en las Cumbres Sociales Mercosur, y está instalada en la agenda de nuestros países vecinos. Brasil en particular ejerce un liderazgo en el tema e instalará centros de referencia en tecnologías sociales en sus múltiples triples fronteras; ya ha inaugurado el primero en Foz de Iguazú⁶⁶.

Dichos centros buscan aglutinar la investigación en temas de casi cualquier índole, promoviendo el método de la tecnología social, lo cual contribuye a la cultura libre, promueve la participación y facilita el acceso a la información afín.

El proceso de investigación participativa y libre que es la tecnología social es ideal para el Paraguay porque le permite compensar su atraso acelerando el desarrollo de su capacidad investigadora. Para ello debe alinear sus políticas y acciones a aquellas de la región.

⁶⁵ ¿Y cómo se define capacidad digital? Sin duda, esto debe ser tema prioritario del documento de políticas.

⁶⁶ <http://goo.gl/08SoM>

La estrategia brasileña, además de incentivar la investigación mediante la tecnología social, también se preocupa de organizar fuentes de financiamiento para ella. Están aglutinando a fundaciones y donantes en un polo de fundaciones yuxtapuesto a su Centro de Referencia, su Parque Tecnológico y las instituciones educativas (como la UNILA).

Paraguay carece de fundaciones que inviertan significativamente en investigación, y los programas presentes del Estado son insuficientes.

Estratégica añadidura a la Ley 4758: la tecnología social

Tan solo el inciso “a” de FEEI acumulará en dos periodos 2012 y 2013 alrededor de setenta millones de dólares⁶⁷. Es una cifra importante, y se le suman otros fondos carentes de proyectos aprobados.

Debe introducirse la noción de tecnología social a la Ley 4758 y destinar recursos a ella⁶⁸. De esta forma pueden financiarse proyectos e instituciones que participen (y reciban participación) de la investigación regional. Aprovechar la inercia regional nos permite promover una cultura local de investigación integrando nuestra incipiente comunidad investigadora a otras más desarrolladas, facilitar la investigación conjunta, así como el acceso a recursos regionales de investigación destinados a la tecnología social, facilitar el acceso a investigaciones presentes y finalizadas, y fomentar y visibilizar la capacidad investigadora del Paraguay ante pares regionales, atrayendo inversiones que la requieren cerca.

Lo magnífico acerca de la tecnología social es que no dicta qué se investiga, ni cuáles tecnologías específicas serán usadas, solo establece principios de participación del proceso de desarrollo y la propiedad colectiva del conocimiento generado⁶⁹. Esto implica que los fondos destinados a financiar proyectos de tecnología social pueden abordar un campo muy amplio de temas, como también ocuparse de la investigación necesaria para la incorporación y continua mejora de las TIC en educación⁷⁰.

Ensayo sobre ITSEN⁷¹

El proyecto presentado por el MEC, tiene serias deficiencias en cuanto a forma y fondo, en cuanto al modo de ser redactado y el contenido de la redacción.

El objetivo general, debe enmarcarse en forma concreta en el Plan Educativo 2024, las Metas Educativas 2020 de la OEI, y la Política Pública para el Desarrollo Social 2010 – 2020, contribuyendo de dicha forma al fortalecimiento del sistema educativo nacional.

En el alcance del proyecto se menciona a la cantidad de personas a ser beneficiadas con las acciones previstas, pero no se tiene claridad sobre cuál es el propósito real de dichas acciones, al no tener una línea de base desde donde iniciar dichas acciones, y poder cotejar luego el desarrollo de las mismas.

En la secuencia resultado, efecto e impacto, en el documento, no se percibe con claridad los pasos a seguir para el logro de las metas previstas, ni la concatenación de esfuerzos. Esto sucede, debido a que los objetivos específicos están redactados a nivel de actividades “comprar”, “dotar”, y “conectar”, que en realidad son tareas o sub – tareas, que tiene un nivel mucho menor que un objetivo específico.

⁶⁷ Estimación basada en que los ingresos totales de FONACIDE se suponen alrededor de \$360 millones al año, aunque el primer periodo fue algo menor. Esta consultoría no dispone de cifras oficiales. El 40% (art 12, ítem 1, inc a) del 30% (FEEI) son aproximadamente 43 millones de dólares por año.

⁶⁸ Con tan solo el 10% de los fondos del inciso “a”, unos cuatro millones de dólares al año, puede financiarse un centro paraguayo de tecnología social así como un buen número de proyectos. Lo más importante es integrarlo a la política regional de tecnologías sociales, para multiplicar el valor del dinero invertido.

⁶⁹ Nuestra constitución lo denomina “patrimonio difuso”. Es ideal para un estado invertir dinero público en la producción participativa de bienes resultantes de conocimiento libres.

⁷⁰ Una de las grandes deficiencias de los proyectos TIC presentados al FEEI es que ignoran la necesidad de la investigación continua necesaria en proyectos de envergadura.

⁷¹ Escrito por Beto Ramos.

Los resultados e indicadores previstos en el marco del proyecto no son medibles, no tienen temporalidad, no describen la calidad prevista, y no son del todo mesurables; esta situación dificulta realizar un plan de seguimiento, monitoreo y evaluación del proyecto, que contribuya a hacer los ajustes necesarios en la fase de ejecución.

Los componentes del proyecto están vinculados con los seis resultados previstos, y el presupuesto está realizado en función a las actividades de cada resultado; pero los tiempos administrativos y de licitación, que deben preverse no son visualizados.

A modo de tener planificado las fases de acción de cada componente es necesario tener un diagrama de Gantt o un simple cronograma, que permita visualizar las fases o etapas, y los equipos técnicos responsables en cada momento, dada la envergadura de las acciones, y los recursos previstos a ser invertidos.

En la redacción del proyecto, se percibe que cada resultado o componente está puesto en compartimentos estancos, y dada la complejidad de las acciones previstas debe existir no solo complementariedad, sino debe reflejarse un alto sentido sistémico, y hasta de integralidad.

El componente de desarrollo comunitario, debe ser calculado en función a fortalecer las ACE's (asociaciones de cooperadoras escolares), la comunidad educativa (docentes, familias, y estudiantes), y la interacción de estos con las instituciones y autoridades locales (centro de salud, municipio, comisaria, Senasa, etc.).

En el proyecto actual se describen talleres de sensibilización, pero no basta con eso, debe capacitarse a todos los actores claves, generar mecanismos concretos de coordinación de acciones en las comunidades, tener al niño/a como centro de trabajo, y prever acciones de seguimiento en cada comunidad.

Un elemento clave como es la comunicación social, no se puede limitar solo al nivel de las comunidades donde se van a desarrollar las acciones; también debe darse a nivel nacional, donde desde la perspectiva de la comunicación pública, se pueda informar y formar sobre el proyecto a la población, brindando claridad, transparencia y seguridad en la gestión en todo momento.

La visibilidad del proyecto no puede limitarse a tener fotos "de pose" con autoridades nacionales; debe contribuir a la comprensión de toda la población sobre la importancia del proyecto para el desarrollo de las personas – las nuevas generaciones, y su contribución al país a mediano y largo plazo, en términos sociales, políticos, económicos, y culturales.

La sostenibilidad del proyecto, es un punto puesto dentro del desarrollo comunitario, elemento que otras experiencias no han podido lograr a cabalidad, en referencia al empoderamiento de las comunidades en torno al proyecto, caso Caacupé. La sostenibilidad social, política, financiera e institucional, debe ser trabajada en los tres niveles de gobierno, con las autoridades y la población.

Las implicancias de costos operativos, conectividad, y reparación o reemplazo, en pocas ocasiones estarán a mano de las familias "afectadas" por la presente iniciativa, dado el alto nivel de pobreza de la población (38%), este elemento debe ser contemplado con mucha responsabilidad, previo al inicio de las acciones. No es un regalo de computadoras, deben existir mecanismos de co-responsabilidad, como se tienen en otros programas del Estado como Tekopora o Abrazo.

La capacitación al personal docente, en clave de servidores públicos, que realizan la labor más importante que es educar a las nuevas generaciones, no tiene una orientación clara, no basta con la mera entrega de equipos informáticos; debe contener o prever espacios auto aprendizaje, de reconocimiento, socialización,

e intercambios de experiencias, sean exitosas o no. Donde el personal docente, no solo se vea revalorizado, sino que entienda que no va ser reemplazado por una maquina. Y que la presente actividad, es una acción complementaria a su labor educativa.

El mecanismo de selección de escuelas debe ser con criterios transparentes y hasta objetivos, de modo dar seguridad a la población que las acciones previstas no serán improvisadas, y que la expansión del proyecto se pueda dar de modo progresivo en una comunidad – ciudad. En una localidad con un crecimiento tan elevado como Capiatá o Fernando de la Mora, esta situación será prácticamente inviable.

Realizar acciones socio-educativas en zonas urbanas y rurales tiene particulares que deben ser atendidas, no solo en el plano del idioma, también con respecto a dinámicas culturales que deben ser entendidas y abordadas con respeto.

El desplazamiento masivo de estudiantes de una escuela a otra, a consecuencia del presente proyecto debe preverse, puesto puede afectar no solo en términos de la matrícula o cuestiones de procedimiento administrativo, sino a la convivencia de una comunidad – ciudad.

Propuesta técnica y justificación de la misma

ACCIONES A CORTO PLAZO

- Revisar, actualización-ajuste, y validar el documento Políticas de Incorporación de TIC al Sistema Educativo Paraguay. Esta revisión se centra en examinar los diferentes factores que intervienen en la misma, de manera que sea estratégico – operativa, de tal forma a asegurar que los proyectos y programas TIC estén directamente vinculados a los objetivos y fundamentos de la política nacional.
- Orientar, en el marco del Plan Nacional de Educación 2024, la toma de decisiones y establecer prioridades para la elaboración de planes estratégicos de implementación de la política, con enfoque de inclusión y equidad: Plan Estratégico de Incorporación de TIC: Modelo pedagógico, por nivel; Plan nacional de Formación del Docente en el uso de TIC (Ruta de formación del docente); Estrategia de Apoyo técnico-pedagógico; Estrategia de Seguimiento, monitoreo y evaluación; Plan de desarrollo, sostenibilidad, congruencia y correspondencia con los objetivos y metas de la Política Nacional de TIC (Plan Maestro, Plan Director).
- Áreas de revisión, complementación y /o ajustes, de la Política TIC:
 - Desarrollar la infraestructura, tanto en lo referido a hardware, software, internet, conectividad, seguridad y otros.
 - Establecer una Ruta de Formación Docente en el uso de TIC2.2.
 - Integrar la malla curricular. Modelos de integración de TIC, desarrollo de contenidos, producción de recursos educativos, portales educativos, entre otros.
 - Dotar de soporte técnico y pedagógico.
 - Monitorear, dar seguimiento y evaluar.
 - Lograr su sostenibilidad.
- Estrategias:
 - Conformar un Equipo de trabajo. Formación de un equipo técnico directivo (involucrar a los diferentes actores que deben intervenir para la formulación o revisión de la política de las TIC en educación; MEC, SENA-TIC, organizaciones de la sociedad civil, etc.)
 - Elaborar un diagnóstico acerca del equipamiento informático y conectividad existentes en las instituciones educativas.

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

ACCIONES A MEDIANO PLAZO

- Formular un Plan Estratégico de Implementación de TIC en el Sistema Educativo (como un plan de bajada de objetivos, metas delineadas en las Políticas TIC), que oriente la integración de las TIC en el aula, en todos los niveles educativos, para mejorar la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje.
En el marco de implementación de las políticas de TIC en el sistema educativo paraguayo (2009-2012), se ha dotado de equipos informáticos, telecentros, acceso a internet en instituciones de ambos niveles educativos, así como la capacitación docente en el uso de las TIC.
- Diseñar y elaborar un Plan Estratégico para la Incorporación de las TIC en el Sistema Educativo Nacional (2013-2018), que contemple acciones en cada de uno de los lineamientos y objetivos definidos en la Política Educativa Nacional.

ACCIONES A LARGO PLAZO

- Implementar el Plan Estratégico de Incorporación de TIC al Sistema Educativo Paraguayo.
- Evaluar, dar seguimiento y monitorear la implementación.
- Sistematizar los resultados de la implementación.

Mesa Temática 8

Presupuesto en Educación

Integrantes de la Mesa

Juntos por
la Educación

- **Hugo Royg**, Coordinador de la Mesa.
- **Oscar Charotti**, Director Ejecutivo Operacional.

MEC

- **Mirna Vera Notario**, Directora General de Planificación.
- **Victor Mereles**, Dirección de Presupuesto.
- **Patrick Quiñónez**, Dirección de Presupuesto.
- **Raúl Andrés, González**, Dirección de Presupuesto.

Objetivo de la Mesa

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

Situación actual

El crecimiento económico de un país puede potenciar sus beneficios económicos cuando la producción se sustenta en las capacidades y conocimiento de las personas y el uso y desarrollo de tecnologías en permanente evolución. Para que esto ocurra es fundamental contar no solo con recursos naturales y humanos, sino que además se precisa de un marco institucional, político, social y ambiental que tenga por objetivo el desarrollo integral de las personas.

En este sentido, la carencia de una población capacitada, calificada y educada puede limitar y estancar, no solo el crecimiento económico, sino también el efecto potencial de desarrollo global, en perjuicio de todas las dimensiones que hacen a la calidad de vida de la población y de la mejora continua de las capacidades productivas del país.

Dada la importancia de la gestión pública en el desarrollo de las capacidades y de la educación, por ser una de las principales vías de superación de la pobreza, de generación de oportunidades para el desarrollo y de disminución de la desigualdad, este documento presenta un breve análisis del Presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura.

Puesto que estos recursos económicos que se invierten en educación determinan las posibilidades de expansión y de mejoramiento de los servicios educacionales, el análisis se aborda desde dos perspectivas: el volumen de los recursos asignados a la educación y la forma en la que se utilizan los mismos.

Evolución del presupuesto público a la educación en el Paraguay

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

“Artículo 85- DEL MÍNIMO PRESUPUESTARIO. Los recursos destinados a la educación en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al veinte por ciento del total asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y las donaciones.” (República del Paraguay, 1992).

Coincidentemente con la reforma constitucional en el primer quinquenio de los '90, se habló de la urgencia de impulsar un proceso de REFORMA EDUCATIVA que permitiera apoyar la incipiente democracia, así como de priorizar dicho sector en las políticas públicas si el país deseaba insertarse efectivamente al mundo globalizado con capacidades y competencias que lo destaquen.

En el segundo quinquenio el debate se centró en la IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA y la urgencia de hacer efectiva su aplicación a los efectos de garantizar el derecho a la educación básica a más de constituirse en el principal instrumento de lucha contra la pobreza.

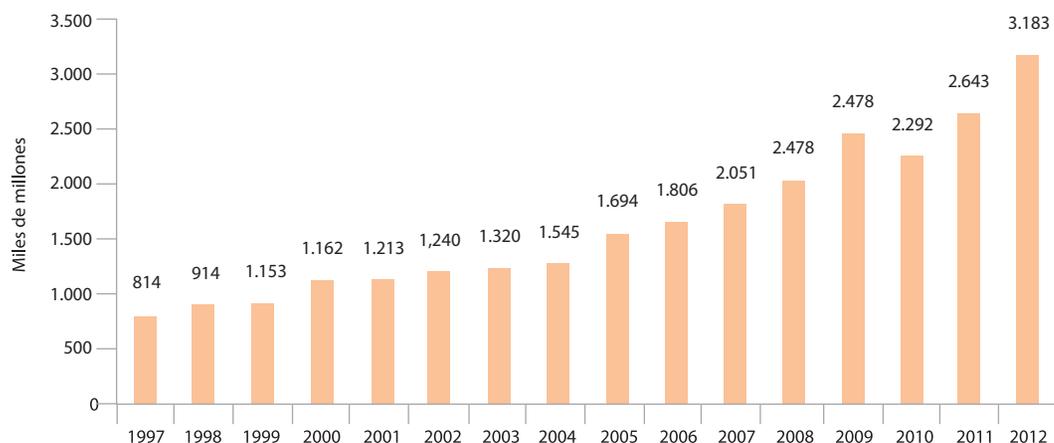
En el nuevo milenio, la reforma educativa se centró en garantizar la COBERTURA e iniciar el proceso de mejora de la CALIDAD educativa. En los últimos años, se ha instalado en la agenda de políticas públicas la necesidad de impulsar la EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS implementadas dada la percepción de que la reforma educativa no ha sido del todo exitosa.

El proceso mencionado derivó, en lo que respecta al aspecto presupuestario, en un incremento sistemático del gasto público en educación, pero todavía insuficiente no solo en la magnitud necesaria para garantizar cobertura y calidad, sino también en cuanto a los recursos necesarios para garantizar una institucionalidad adecuada que gestione y norme el sistema educativo de manera eficiente y con resultados validados por la sociedad en su conjunto.

Evolución del presupuesto en guaraníes corrientes y constantes

Históricamente, la situación paraguaya de la década de los '90 presentó la necesidad de “construir” un país democrático, integrado social y económicamente luego de varios años de dictadura. Esta situación facilitó el consenso nacional sobre la necesidad de invertir niveles superiores de recursos financieros en el área educativa, que llegó en el año 2013 a 4.160 mil millones de guaraníes como asignación al MEC (1.040 millones de dólares), que representan el 3,8% del PIB y el 12,8% del Gasto del Gobierno Central.

En términos constantes, el presupuesto asignado al Ministerio de Educación se triplicó durante la última década. Este incremento que fue permanente durante todo el período (excepto en 2010), se debió no solo a las crecientes asignaciones, sino también a la disminución del ritmo de crecimiento de los precios.

Gráfico 1: Presupuesto Global del MEC en miles de millones de Gs constantes de 1994

Fuente: elaboración propia con datos del MEC y BCP.

En cuanto al crecimiento real del presupuesto asignado al MEC, se observa que todas las tasas anuales son positivas y resaltan los importantes incrementos presupuestarios en los años 2000, 2005, 2009 y 2012. Dentro del presupuesto del MEC están incluidas partidas presupuestarias para otras instituciones y entidades autónomas, las cuales son transferidas directamente por el Ministerio de Hacienda. Al respecto, se observa que las transferencias a otras entidades aumentaron desde 2007 cuando éstas pasaron del 14% al 19% del presupuesto global del MEC. Dichas transferencias se refieren a las universidades, INDI, Conservatorio Nacional de Música, principalmente.

Tabla 1: Presupuesto Neto, Transferencias y Presupuesto Global del MEC en miles de millones de Gs. constantes de 1994

AÑO	PRESUPUESTO NETO GS CONSTANTE	TRANSFERENCIAS GS CONSTANTE	PRESUPUESTO GLOBAL DEL MEC CONTANTE
1997	698	116	814
1998	786	129	914
1999	820	127	947
2000	994	160	1.153
2001	1.011	152	1.162
2002	1.050	163	1.213
2003	1.081	159	1.240
2004	1.142	178	1320
2005	1.333	212	1.545
2006	1.445	250	1.694
2007	1.483	323	1.806
2008	1.669	382	2.051
2009	2.012	466	2.478
2010	1.883	408	2.292
2011	2.117	526	2.643
2012	2.565	619	3.183

Gráficamente, se observa la tendencia creciente en términos reales, tanto de la asignación global como de los recursos para transferencia a instituciones educativas, gestionados por el MEC.

Gráfico 2: Presupuesto Neto, Transferencias y Presupuesto Global en miles de millones de Gs constantes de 1994

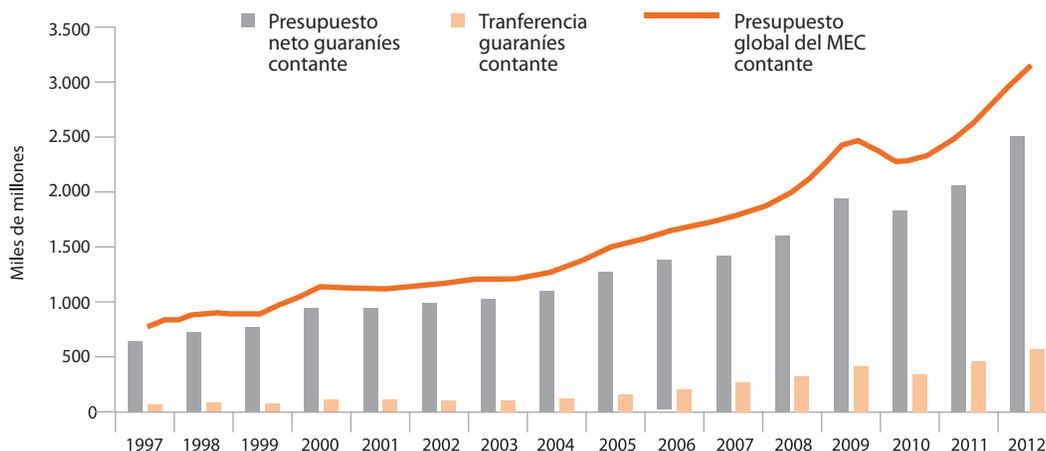


Tabla 2: Presupuesto Neto, Transferencias y Presupuesto Global del MEC en millones de USD.

AÑO	PRESUPUESTO NETO USD CONSTANTE	TRANSFERENCIAS USD CONSTANTE	PRESUPUESTO GLOBAL DEL MEC USD
1997	362	60	424
1998	323	54	382
1999	298	46	344
2000	320	51	371
2001	275	41	316
2002	206	32	238
2003	198	29	227
2004	234	37	271
2005	272	43	315
2006	338	58	396
2007	412	90	501
2008	564	129	693
2009	577	134	711
2010	640	139	779
2011	847	210	1.058
2012	965	233	1.197

Fuente: elaboración propia con datos del MEC y BCP.

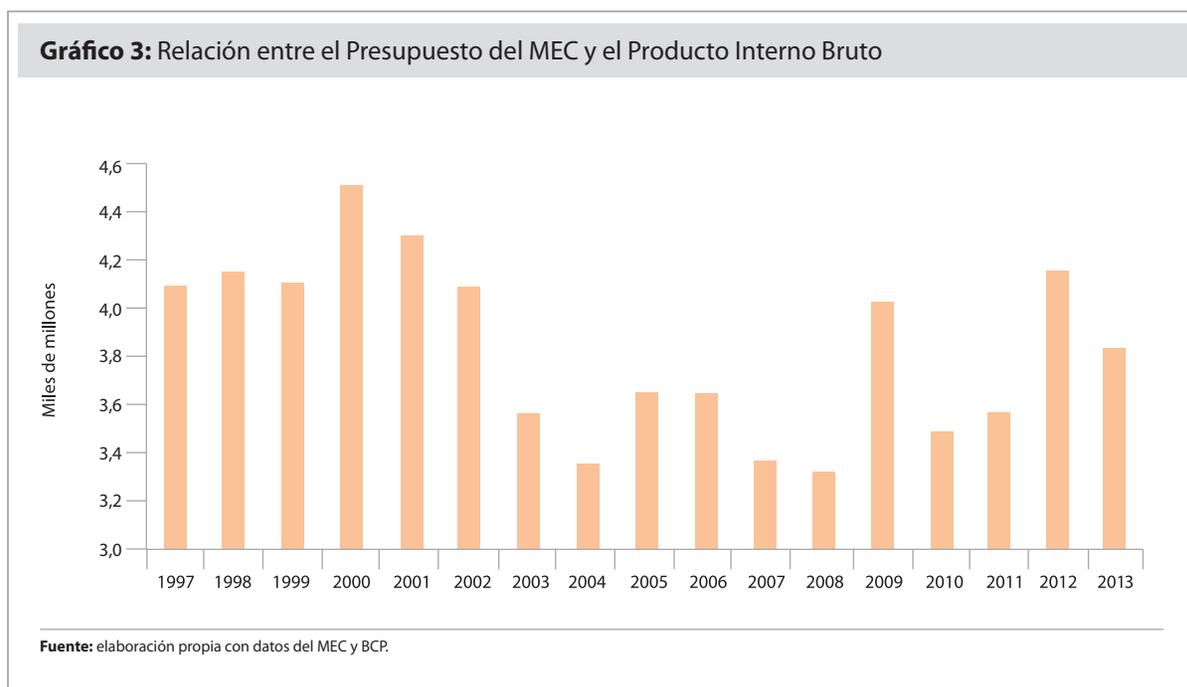
Así, en la composición de los rubros sociales del gasto público, la educación actualmente representa el mayor porcentaje del mismo, manteniendo un promedio aproximado del 20%, mientras que salud, promoción social y seguridad social sumados representan en promedio un 29%. El 1% restante está distribuido en ciencia y tecnología, relaciones laborales, vivienda y servicios comunitarios y otros servicios sociales.

No obstante el crecimiento sostenido observado en términos reales desde 1997, un análisis complementario debe incluir las variables de crecimiento económico y de gastos del gobierno central, a fin de evaluar el necesario acompañamiento de la educación de la población, a estas tendencias nacionales de producción y del tamaño del Estado.

Actualmente, el Estado aporta en su totalidad para el pago de salarios a docentes, dejando sin financiamiento los rubros de necesidades básicas de mantenimiento de las instituciones educativas. Por ello, a partir del año 2012 se incorporaron recursos que se transfieren a instituciones educativas del sector oficial, que incluyen recursos para gastos de funcionamiento, con lo cual gradualmente se haría efectiva la gratuidad de la educación.

Evolución el presupuesto en relación al PIB y Gastos del Gobierno Central

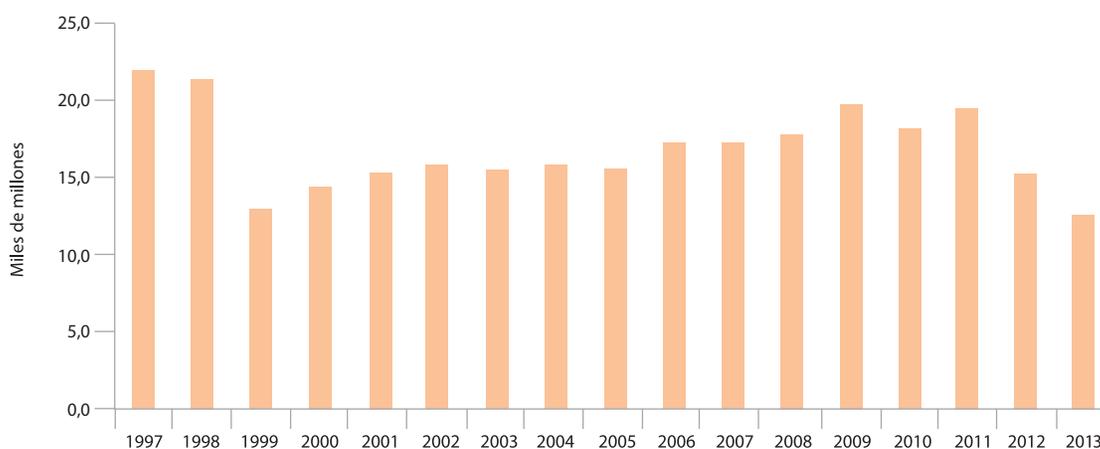
Gracias a la Reforma Constitucional del año 1992, el presupuesto a la educación de la década del 90 aumentó, hasta llegar a porcentajes del PIB superiores al 4%. Sin embargo, a partir del 2000, estos porcentajes disminuyen al 3,5%, con excepción de 2009 y 2012.



Los datos relacionados con el PIB permiten alertar que la mejora de las capacidades de las personas precisa que el financiamiento de la educación acompañe el ritmo de crecimiento económico; de lo contrario se verían limitadas las posibilidades de desarrollo futuro del país, de incremento del capital humano y condiciones adecuadas para un reparto equitativo de los beneficios del crecimiento económico.

Con respecto al Gasto del Gobierno Central, el mandato constitucional de asignación del 20% a educación se cumplió en tres años: 1997, 1998 y 2009, pero en otros años, el porcentaje fue menor al establecido y disminuyó hasta llegar al 12,8% en 2013, según cifras preliminares. Este bajo porcentaje de participación en 2013 se debió a que el presupuesto asignado al MEC fue ligeramente menor al de 2012 mientras que el Presupuesto General de la Nación aumentó de manera importante. Ciertamente, la disminución del monto presupuestario al MEC se atribuye a la Ley de FONACIDE que determina un procedimiento diferente de acceso a los recursos de royalties por parte del sistema educativo. Al cierre del primer trimestre del año se podría afirmar que los recursos del Presupuesto Público son los que efectivamente estarían asegurados al MEC dado que los del FONACIDE deberían ser asignados posteriormente al proceso de concurso y aprobación de Consejo respectivo.

Gráfico 4: Relación entre el Presupuesto del MEC y el Gasto del Gobierno Central



Fuente: elaboración propia con datos del MEC y BCP.

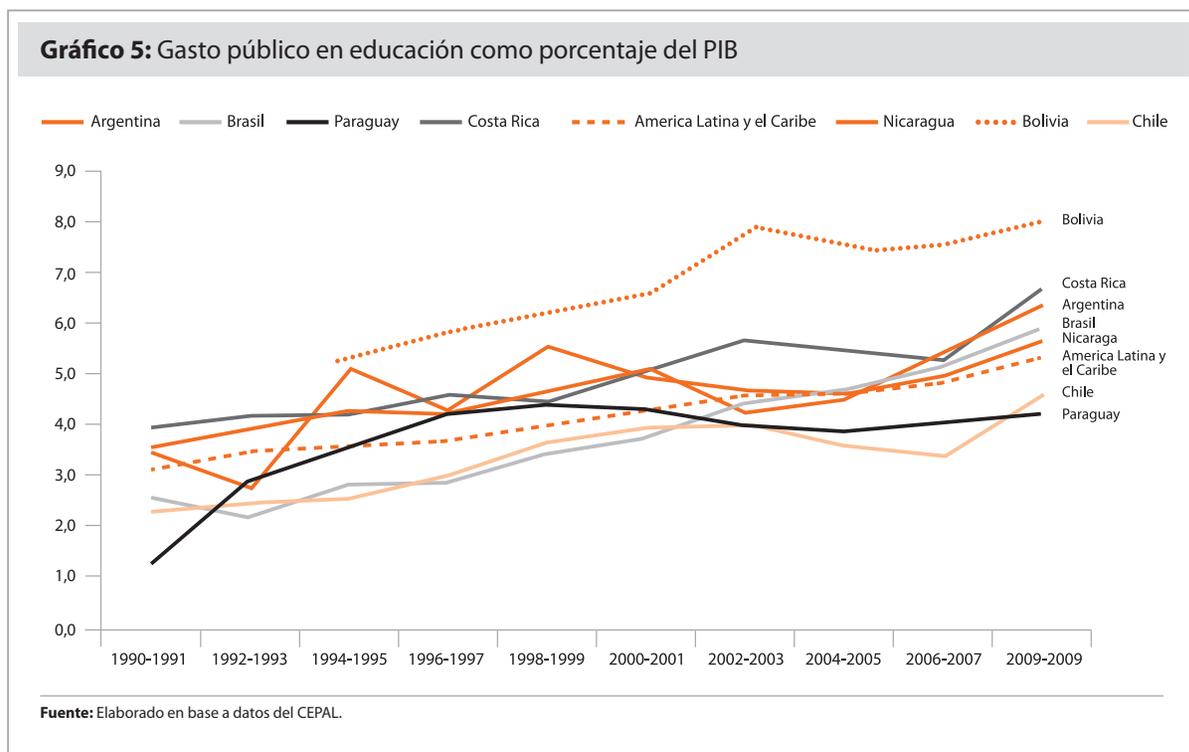
Los datos relacionados con el Gasto del Gobierno Central ponen en evidencia el relego de la política social en educación en 2012 y 2013, con respecto a otros sectores promovidos por las políticas públicas. Al respecto, si el aumento del gasto público no acompaña al financiamiento de la educación, para la mejor distribución de las oportunidades de desarrollo de las capacidades individuales, el crecimiento económico se verá limitado debido a la baja productividad y escasez de trabajadores calificados.

Así, amparado por la Constitución, el Poder Ejecutivo tiene un margen importante de ampliación del rubro presupuestario al MEC. Sin embargo, no se debe dejar de mencionar la necesidad de acompañar el crecimiento presupuestario, de una mejora de la calidad de la educación.

Como se mencionó anteriormente, la década del 90 fue un hito histórico en cuanto al aumento de inversión pública de la educación paraguaya. La coyuntura política y social acompañó el salto de inversión, visualizándose el crecimiento del 1% al 4% del PIB.

La tendencia regional, coincide con la experiencia paraguaya en cuanto al incremento del gasto en educación, como porcentaje del PIB. Sin embargo, como se puede observar en el siguiente gráfico comparativo con otros países, el gasto en educación del Paraguay, se encuentra por debajo del gasto efectuado por otros países de la región, que es de un promedio del 5% del PIB.

Dada la necesidad relativamente más acentuada del Paraguay de implementar una política social integradora de los sectores más carenciados, de mejorar el sistema educativo en general y de aumentar la producción de bienes y servicios, es importante la reversión de lo observado, es decir el difícil reto de aumentar el gasto en educación a niveles superiores al 7% del PIB, a fin de que este indicador sea incluso mayor al de otros países de la región.



Gasto por estudiante

En Paraguay, dado el bajo PIB per cápita de apenas 4.350 dólares, dificulta la utilización de este agregado macroeconómico para evaluar un nivel alentador del gasto público en educación. Por ello, es necesario el análisis del gasto por estudiante, indicador que comparativamente con el de otros países permitirá evaluar con mayor objetividad el nivel de gasto público en educación.

En efecto, otros países de la región registran niveles de PIB per cápita superiores a 10.000 dólares anuales. Por ello, si bien el PIB se puede utilizar como referente de la capacidad de gasto de un país, resulta ser un valor inadecuado para estimar el gasto necesario en educación.

En este sentido, es necesario analizar la inversión que realiza el Estado por estudiante según el nivel educativo en el que se encuentre. El Instituto de Estadística de la UNESCO, presenta una tabla comparativa, en la cual refleja el gasto público por estudiante de primaria, secundaria y terciaria.

Tabla 3: Gasto Público por estudiante

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

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

En este cuadro podemos observar que en todos los niveles educativos, es Paraguay el que invierte menos por estudiante. En la Primaria llega a tan solo 480 U\$S por estudiante, mientras que Argentina y Chile invierten casi 5 veces más. Cabe mencionar que precisamente es este el nivel de mayor cobertura nacional en Paraguay y la misma es sancionada como obligatoria y gratuita por Ley en 1998, por lo que una mejora de esta baja asignación es la que mayor impacto tendría en la política social y en el cumplimiento de las leyes y la Constitución. Una relación bastante parecida se da en el nivel Secundario, con relación a Paraguay. Por su parte, Chile triplica la inversión por estudiante, mientras que Argentina casi la quintuplica.

En este punto, cabe mencionar la elevada participación relativa de la educación pública el Paraguay, la que en consecuencia tiene una importante incidencia en su capacidad directa de incidir en los resultados educativos.

Siguiendo este análisis de inversión, estudios internacionales plantean que a mayor inversión por niño/a, mayor oportunidad de desarrollo integral. Así mismo, destacan la necesidad de cubrir la educación integral con calidad y equidad desde edades tempranas.

Estructura del presupuesto del MEC

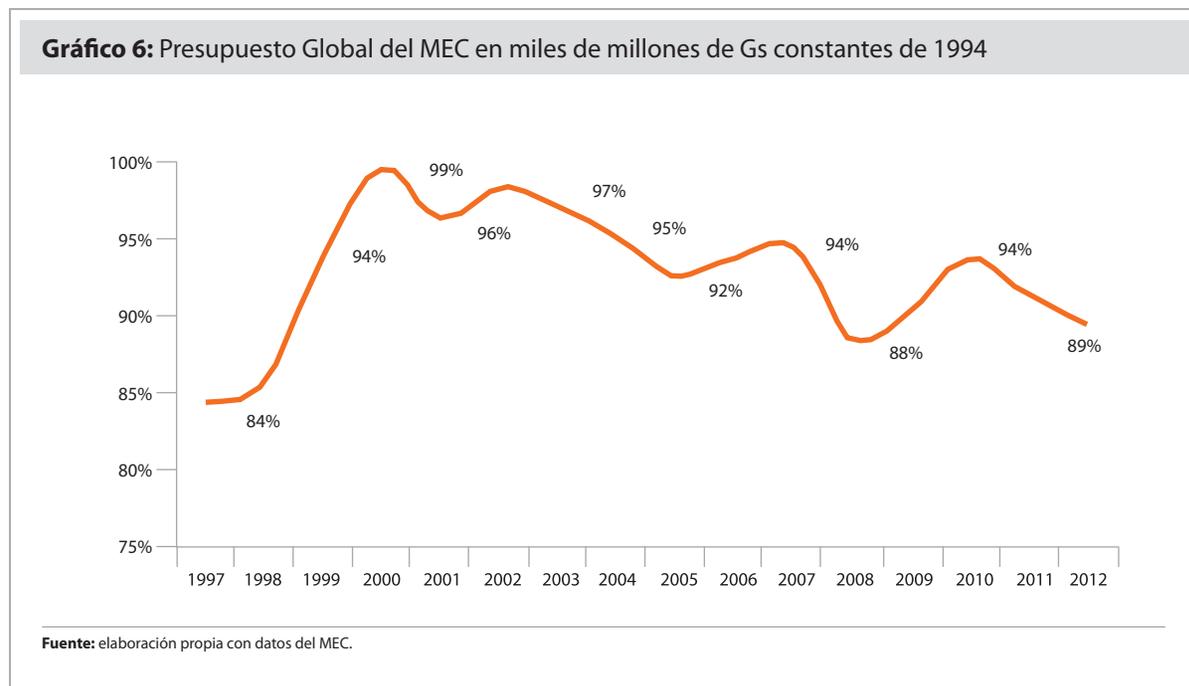
Ejecución presupuestaria

Si bien la ejecución presupuestaria podría ser utilizada como un indicador de efectividad de la gestión de gasto, en el caso de la educación pública, no refleja dicho concepto: la alta ejecución representa la alta RIGIDEZ DEL GASTO efectuado en el rubro de salarios.

Efectivamente, al analizar la participación por rubros de la ejecución presupuestaria en el período comprendi-

do entre los años 2002 y 2012, el rubro 100 de servicios personales representa en promedio el 97% en el caso del programa de Educación Inicial y escolar básica, el 97% en el caso del Programa Educación Media y 95% en el caso del Programa de Educación Permanente.

Gastos corrientes vs Gastos de Capital (inversión)



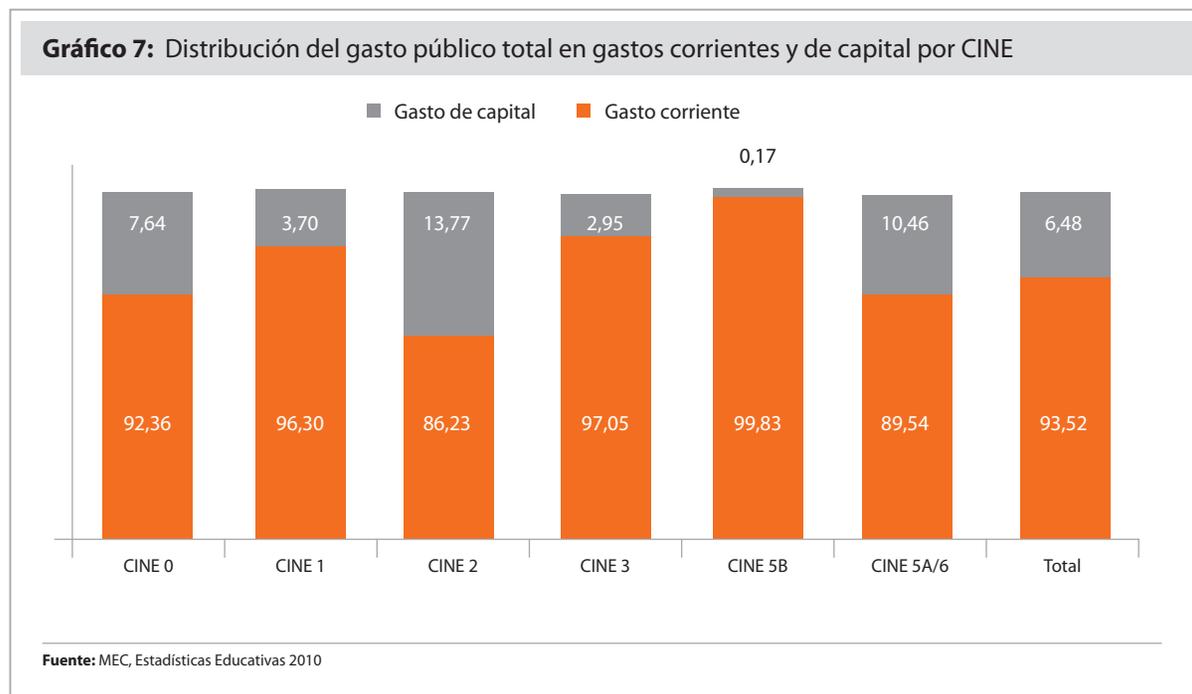
Según el análisis presentado hasta aquí, se observa que, aunque existe un aumento del presupuesto destinado a educación, este no es correlativo al crecimiento de la economía, sino que debe incrementarse de manera importante para lograr el objetivo de desarrollo económico. Además, puesto que prácticamente la totalidad de dicho presupuesto se utiliza en el rubro servicios personales, se dificulta la mejora de la calidad de la educación y la consecución del objetivo de aumentar la inversión en dicho rubro.

Efectivamente, el gasto educativo está concentrado en el pago de salarios, con una participación histórica de entre el 85% y 95% (MEC, 2010). Aunque esta composición del gasto educativo se explicaría por la mayor cantidad de personal docente que ha tenido que contratar el MEC para responder a la cobertura, esto “no puede ser de otra manera, mientras el servicio educativo continúe siendo intensivo en mano de obra, (por lo que) más que abogar por una mayor inversión real se debería promocionar el uso eficiente de los gastos corrientes en lugar de alentar su disminución relativa.” (Morduchowicz, 2002, citado en Estadísticas Educativas 2010).

Entonces, a pesar de la alta participación de los gastos corrientes en el presupuesto educativo, estos no deben disminuir, sino que deben aumentar, así como deben aumentar los fondos necesarios para el mantenimiento y desarrollo de la infraestructura y para impulsar las reformas de fondo necesarias para la educación.

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

Las escuelas públicas de Paraguay, de hecho están asumiendo la financiación de gastos básicos a través de esa “autogestión” y los profesores y padres tienen que buscar fondos para financiar luz, agua, teléfono, construcción de baños, arreglos de la infraestructura, etc., ya que los tiempos de respuesta por parte del MEC no conciben con las necesidades ni su presupuesto es suficiente para realizar estos gastos corrientes básicos.



Si bien la oferta educativa es mayoritariamente oficial, no se ha logrado aún la gratuidad efectiva de la educación, es así que aproximadamente el 34% del gasto en educación es asumido por las familias convirtiéndose en una de las principales limitantes para el acceso a la educación de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, atendiendo que más del 50% de la población que no asiste a instituciones educativas aduce como principal causa de inasistencias, las razones económicas.

Aunque el MEC se ha propuesto dotar kits de materiales y meriendas escolares a las escuelas y colegios públicos, generalmente los mismos no cubren la totalidad de artículos necesarios para el acompañamiento del proceso por parte de los estudiantes; además de llegar a los mismos una vez iniciado el ciclo educativo. Por ende, los padres continúan aportando para los materiales educativos necesarios, merienda, el mantenimiento de la escuela, luz, agua, teléfono, entre otros gastos. Amparados en la “autogestión” deben financiar aquellos gastos que deberían ser financiados por el Estado, para garantizar la gratuidad de la educación.

Programas Presupuestarios del MEC

Al analizar la ejecución presupuestaria por programa, se evidencia el bajo presupuesto público anual asignado a éstos y alerta nuevamente sobre la imperiosa necesidad de analizar y evaluar la necesidad de incrementar el gasto público en educación en los niveles educativos que se desean garantizarlos.

En 2012, apenas 454 millones de dólares se asignaron al GASTO CORRIENTE de la educación básica, 176 millones de dólares a la educación media y 34 millones de dólares a la educación superior.

Tabla 4: Ejecución Presupuestaria año 2012 por nivel de Educación y Rubro

RUBROS AÑO 2012	EDUCACIÓN BÁSICA		EDUCACIÓN MEDIA		EDUCACIÓN SUPERIOR	
	MILLONES USD	%	MILLONES USD	%	MILLONES USD	%
Servicios personales	454	93,7	176	93,1	34	88,1
Servicios no personales	2	0,4	1	0,6	1	2,8
Bs de consumo e insumos	13	2,6	4	2,3	1	1,6
Inversión física	0	0,1	3	1,6	1	1,8
Transferencias	15	3,2	5	2,4	2	5,7
Otros gastos	0	0,0	0	0,0	0	0,0

Fuente: elaboración propia con datos del MEC.

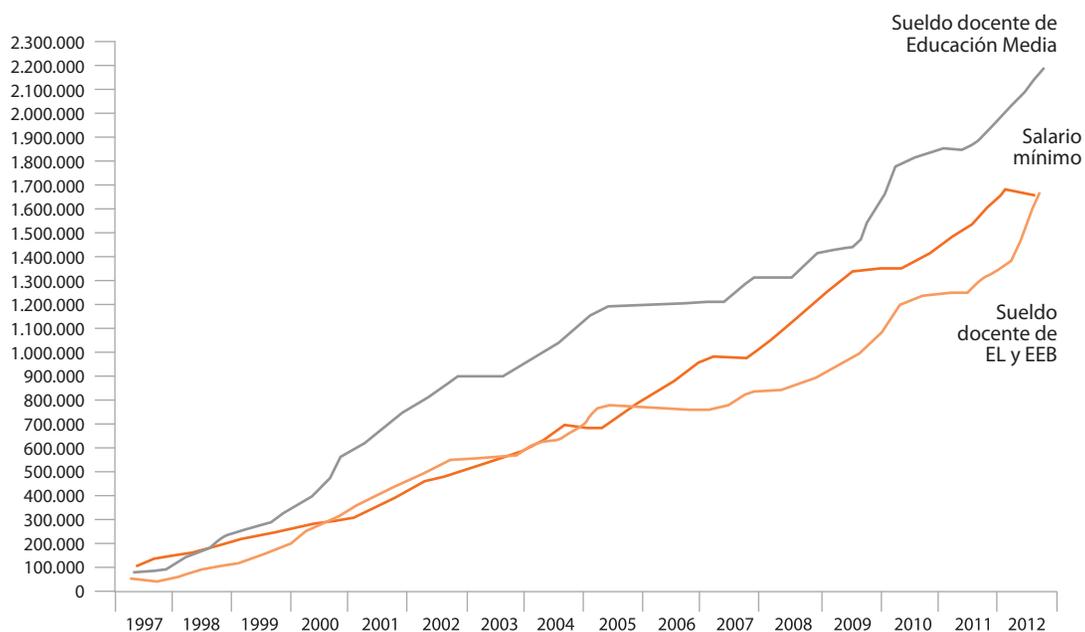
Evolución del salario docente

Al inicio de la democracia en Paraguay, se partía de una situación en donde el docente percibía por un turno (4 horas) menos del 50 % del salario mínimo del país (8 horas).

Esta situación, se corrigió por medio de ajustes sistemáticos que elevaron el salario del docente hasta niveles superiores al mínimo, lo que ocurre en el año 1999, en donde por 4 horas el docente percibía más que un salario mínimo por 8 horas de trabajo.

Es importante señalar, que en el Paraguay, el salario mínimo es efectivamente un piso que percibe un importante segmento de la mano de obra del país.

Más allá de los incrementos nominales del salario, el poder de compra del maestro se incrementó en casi un 100% en el primer quinquenio de la década del 90, cuando pasa a superar en un 15% al salario mínimo. Este nivel de salarios docentes se mantiene relativamente estable hasta que en los últimos años vive un proceso de deterioro; similar al que sufren todas las remuneraciones del país.

Gráfico 8: Evolución al Salario Docente

Fuente: MEC y BCP.

La evolución del salario mínimo legal y el salario docente permite observar que ambos salarios nominales se incrementaron considerablemente en el periodo 2000-2012.

Sin embargo, al considerar el salario real (ajustado por inflación anual), se observa que el salario mínimo real del año 2010 tenía un valor 5% superior al del año 2000, en tanto que el valor real del salario docente se había reducido en 13,2% en el mismo período.

Esto implica que pese a los ajustes al salario nominal docente, los mismos no han podido revertir los efectos de la inflación, provocando una pérdida relativa del poder adquisitivo del salario docente.

Oferta educativa

En cuanto a la oferta educativa, tanto pública como privada, esta se quintuplicó desde la caída de la dictadura a la actualidad, es decir aumentó en 500% mientras que la población creció en 65% durante el mismo período. Sin embargo, tanto la cantidad de oferta educativa, como la calidad se mantienen insuficientes.

Tabla 5: Oferta Educativa por Nivel de Educación

NIVEL	1989	2011	% CRECIMIENTO
Educación Inicial*	30.019	155.488	517,81
Educación Escolar Básica	656.877	1.148.823	177,01
Educación Media	155.434	242.228	147,38
Educ. Superior no Universitaria	2.344	6.444	274,91
Educación Permanente	22.168	121.278	570,65
Total	866.842	1.680.226	517,81

Fuente: Elaboración propia con base en Estadística Educativa, Anuario 1989-1998 y MEC-DGPE. SIEC 2010.

*Incluye educación inicial formal y no formal

Tanto la educación inicial como la permanente, aumentaron su oferta educativa de forma sostenida. Por su parte, la educación Escolar Básica casi duplicó su matriculación aunque hay que considerar que absorbió a los estudiantes de 1°,2°y 3° cursos de la secundaria antigua (CINE 2) o 7° 8° y 9° grados actuales de la escolar básica. La educación media es la que presenta aparentemente un menor crecimiento pero hay que resaltar que la matrícula del año 2012 se refiere solamente a la educación media actual (1°, 2° y 3° año) equivalente a la codificación internacional de CINE 3.

Ahora bien, las prioridades de reforma se han focalizado en sus componentes internos: inversión física, salarios docentes, reforma curricular, y capacitación docente; con el objetivo de construir un sistema educativo con capacidad de incorporar a todos los paraguayos y paraguayas en el sistema.

Propuestas técnicas

ACCIONES A CORTO PLAZO

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

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

ACCIONES A MEDIANO PLAZO

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

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

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

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

ACCIONES A LARGO PLAZO

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

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

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

CAPÍTULO 3

Desafíos para la Educación



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

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

Fortalecimiento de los Sistemas de Información, Investigación y Evaluación

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

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

Profesionalización Docente

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

Reorganización estructural del MEC para una gestión de calidad

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

Mejoramiento de la infraestructura educativa

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

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

Revisión y adecuación del Marco Legal de la Educación

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

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

Aumento y Optimización de la Inversión en Educación

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

El Desarrollo Integral de la Primera Infancia

El principal desafío es la instalación del Sistema Nacional de Protección Nacional de Niñez y la Adolescencia, señalado en el Código de la Niñez y la Adolescencia, cuyo mandato ha sido establecido en los acuerdos internacionales firmados y ratificados por Paraguay, uno de los cuales -la Convención de la Niñez y Adolescencia- se halla en vigencia desde hace 20 años. Como recomendación al nuevo gobierno, sectores especialistas de la Primera Infancia solicitan la asignación de recursos para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia.

La construcción de una Política de Incorporación de TIC al Sistema Educativo

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

Siglas y Bibliografía



Siglas

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

Bibliografía

- Banco Mundial (2008). Educación Media en el Paraguay. Logros, opciones y desafíos. Informe N° 42665-PY.
- Consejo Asesor de la Reforma Educativa (1992), Informe de Avance. Fundación en Alianza. Asunción. Paraguay.
- Costa Bordón, María Cristina. "Caminos recorridos: Sistematización de los esfuerzos realizados por el Ministerio de Educación y Cultura en el periodo 1990-2010". Revista Paraguaya de Educación, MEC/OEI/Santillana S.A., Noviembre de 2012.
- Comité de los Derechos del Niño. 53° Período de Sesiones. Naciones Unidas. Observaciones finales: Paraguay, 11 al 29 de enero de 2010.
- Elías, Rodolfo (2013). El Desafío de construir una educación integral para niños, niñas y adolescentes. Nota N° 5, Paraguay Debate.
- Elías, Rodolfo. (2012). La investigación educativa en Paraguay: Su desarrollo en el marco de la transición democrática y la reforma educativa. En J. Gorostiaga, M. Palamidessi y C. Suasnábar (Comps.) Investigación educativa y política en América Latina. Buenos Aires, Noveduc.
- Ferrer, G. (2006). Sistemas de Evaluación de Aprendizajes en América Latina. Balance y Desafíos. PREAL.
- Instituto de Estadística de la UNESCO (2011). Compendio Mundial de la Educación. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. LLECE (2008). Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, SERCE.UNESCO. OREL. Santiago de Chile.
- Lafuente, Marta (2009). La experiencia del SNEPE en Paraguay. Aprendizajes y desafíos. En Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa. Volumen 2. N° 1. RINACE.
- Lemaitre, María José y D. Torre (2008). Informe sobre el Diseño del Mecanismo de Evaluación de Institutos de Formación Docente con fines de Licenciamiento. MEC/BIRF.
- Marchesi, A y Martín E. (2007). Evaluación del Sistema Educativo de Paraguay. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Asunción. Paraguay.
- Martelli, Mariana (2008) Informe: Evaluación de desempeño de educadores en el marco de la certificación profesional. MEC/BIRF.
- Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Secretaría Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (2011). Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia.
- MEC/UE (2013). Diagnóstico de los Sistemas de Información del Ministerio de Educación y Cultura del Paraguay y diseño de un plan director para la integración de los sistemas y gestión de la información" (versión preliminar).
- MEC (2012). Informe de la Dirección General de Desarrollo Profesional del Educador.
- MEC (2011). Plan Nacional de Educación 2024. Hacia el Centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo. Asunción. Paraguay.
- MEC (2011). Resolución Ministerial N° 5134/12/2011. Por la cual se aprueba la implementación del Sistema NAUTILUS de Gestión Administrativa – Académica de la Dirección General de Educación Media de esta Secretaría de Estado.
- MEC (2011). Evaluación Educativa: Un tema central en la Agenda de Nueva Escuela Pública Paraguaya.
- MEC (2008). Manual de Licenciamiento de Instituciones Formadoras de Docentes. MEC/BIRF.
- MEC (2008). Manual de Certificación de los Educadores Profesionales. MEC/BIRF.
- MEC (2008). Informe de la Dirección General de Planificación Educativa.
- MEC (2008). Resultados preliminares estudios del preescolar. Documento de circulación restringida.
- MEC (2008). Evaluación del Desempeño para la Certificación Profesional de los Educadores del Paraguay. Proyecto de Reforma de la Educación con Énfasis en la Educación Media. Asunción. Paraguay.
- MEC (2007). Informe final de la Etapa 1: Diagnóstico de los procesos y sistemas de las áreas objeto de la reingeniería. Componente Desarrollo Institucional del Sistema. Programa de Reforma Educativa con énfasis en la Educación Media (MEC-BIRF).

- MEC (2007). Informe de Resultados Test de Pensamiento Crítico. Segundo Curso. Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo. Programa Reforma Joven. MEC-BIRF. Asunción.
- MEC (2007). Reglamento del Sistema de Información de Estadística Continua. Resol 779/2007. Asunción. Paraguay.
- MEC (2007). Informe de Resultados de la educación Media. Segundo Curso. Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo. Programa Reforma Joven. MEC-BIRF. Asunción. Paraguay
- MEC (2007). Informe de Resultados Test de Pensamiento Crítico. Segundo Curso. Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo. Programa Reforma Joven. MEC-BIRF. Asunción. Paraguay.
- MEC (2007). Mecanismo de Licenciamiento de Instituciones Formadoras de Docentes. Asunción. Paraguay.
- MEC (2006). Modelos Conceptuales y Metodológicos en la Evaluación de la Calidad de la Educación Preescolar. Programa Escuela Viva Hekokatúva. MEC-BID. Asunción. Paraguay.
- MEC (2004). Sistematización de experiencias pedagógicas de instituciones de formación docente. Documento interno Dirección de Formación Docente.
- MEC (2003). Manual de procedimientos para la Autoevaluación de los Institutos de Formación Docente. Asunción. Paraguay.
- MEC (2002). Cuanto aprenden nuestros niños y niñas. Informe de resultados. Tercer Grado y Sexto Grado. Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo. Programa Escuela Viva Hekokatúva. MEC-BID. Asunción. Paraguay.
- MEC (2002). Plan Nacional de Educación Inicial y Preescolar. Asunción. Paraguay.
- MEC (2002), (2004) y (2008). Informe de Resultados. Cómo redactan los futuros maestros. Asunción. Paraguay.
- MEC (2001). Un horizonte nuevo para los Institutos de Formación docente. Asunción. Paraguay.
- MEC (2001). Informe de las Pruebas Nacionales. Tercer Curso y Sexto Curso. Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo. Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria MEC-BIRF. Asunción. Paraguay.
- MEC (2000). Manual de Administración del SIEC. Asunción. Paraguay.
- MEC/Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” (1999). Estudio sobre educación media y desarrollo en el Paraguay. Programa MECES. Asunción. Paraguay.
- MEC (1999). Resultados de las Pruebas Nacionales. Sexto Curso. Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo. Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria MEC-BIRF. Asunción. Paraguay.
- MEC/CARE (1998). La Reforma Educativa Avanza. Asunción. Paraguay.
- MEC (1997). Primer Informe de resultados. Sexto Grado. Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo. Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria. MECBID. Asunción. Paraguay.
- MEC (1995). Propuesta para el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo. Asunción. Paraguay.
- MEC (1988) Ley General de Educación. Asunción. Paraguay.
- Mendonca, Daniel (2008). Escenarios jurídicos posibles para la aplicación de un Mecanismo de evaluación de desempeño de los educadores con miras a la Certificación Profesional. MEC/ BIRF.
- Rivarola, Domingo (2000). La Reforma Educativa en el Paraguay. Naciones Unidas, CEPAL. Santiago de Chile.
- Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas, Ministerio de Educación y Cultura: Informe Nacional (2010). Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana.
- UNESCO-PRIE-MEC (2006). Diagnóstico del Sistema de Acopio, Procesamiento, Análisis y Difusión de las Estadísticas Educativas de Paraguay. Informe de uso interno. Asunción. Paraguay.
- UNESCO- PRIE (2007). Balance de las Misiones de Diagnóstico de los Sistemas de Información Educativa. Resumen Ejecutivo. Santiago de Chile.
- Vaillant, Denise (2012) Informe “Estado del arte de la profesión docente en Paraguay”. Insumos para mejorar la equidad y calidad del sistema Educativo Paraguayo.

 **Juntos por la
Educación**



MINISTERIO DE
**EDUCACIÓN
Y CULTURA**

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



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