

LA EXPERIENCIA DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DEL PROCESO EDUCATIVO, SNEPE, EN PARAGUAY. APRENDIZAJES Y DESAFÍOS

Marta Lafuente

Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa 2009 - Volumen 2, Número 1

<http://www.rinace.net/riee/numeros/vol2-num1/art3.pdf>

Fecha de recepción: 15 de marzo de 2009

Fecha de comunicación de dictamen: 18 de marzo de 2009

Fecha de aceptación: 23 de marzo de 2009

1. CONTEXTO NACIONAL Y REFORMA EDUCATIVA

El Paraguay según la DGEEC¹ (2003) es un país multilingüe y pluricultural de 6.054.976 habitantes. Cuenta con una superficie es de 406.752Km². Está situado en el hemisferio sur del continente americano, entre los paralelos 19° 18' y 27° 3' de latitud sur y los meridianos 54°15' y 62° 38' de longitud, al oeste de Greenwich. Limita al norte con Bolivia y Brasil, al este con Brasil y Argentina, al sur con Argentina y al oeste con Bolivia.

Existe una alta concentración de habitantes en la Región Oriental que dispone de un 40% del territorio con un 97,4% de la población, mientras la Occidental o Chaco Paraguayo, concentra el 60% del territorio restante con una población del 2,6%.

El idioma guaraní se habla en el 59,2% de los hogares mientras el castellano se habla en el 35,7%. En las ciudades, el castellano es hablado por el 54,7% de los casos mientras que en el campo la lengua más hablada es el guaraní, alcanzando el 82,7% de los hogares como lengua predominante.

La peculiaridad más resaltante del comportamiento lingüístico es que el guaraní, siendo lengua indígena, es utilizado como instrumento de comunicación verbal por la mayoría de la población no indígena. Esta característica le diferencia de las demás naciones donde se conservan idiomas amerindios. El 2% de la población es indígena, distribuidos en 20 pueblos y cinco familias lingüísticas.

La población 0 a 19 años en el 2006 representaba el 46% de la población total del país, lo cual indica una fuerte demanda para el sector educativo, sin embargo, el Censo Nacional de Población y Viviendas 2002 muestra una desaceleración del ritmo de crecimiento poblacional, lo cual denota una reducción de la demanda futura por la educación.

De acuerdo al SERCE (2008) el índice de desigualdad en la distribución del ingreso del Paraguay, medido por el Coeficiente Gini, es de 0.54 y su Índice de Desarrollo Humano 0.755. Estos indicadores dan cuenta de los niveles de desigualdad y pobreza del país.

Creemos importante contextualizar el proceso vivido en el país en la década de los 90 para hacerse una idea más clara de las características de la reforma Educativa. Según Rivarola (2000) el Paraguay en el año 1989 se encontró ante una situación histórica imprevista y singular con el abrupto desmoronamiento del régimen totalitario que imperó 35 años por cuanto se inaugura cambios en el funcionamiento del Estado, el manejo del aparato gubernamental, las formas y niveles de participación ciudadana en las cuestiones públicas y el carácter de las instituciones. Refiere el autor que la ciudadanía por primera vez toma conciencia de estar viviendo una etapa excepcional y por la decidida voluntad de gestar profundas transformaciones en la sociedad paraguaya. El país con una larga tradición autoritaria y sin instituciones democráticas tuvo que enfrentar una transición política, económica, social, cultural compleja y muy diferente de otros países de la región que también vivieron largos periodos de dictadura.

De acuerdo a este autor se destacan dos aspectos centrales de la vida en libertad en el país, la profunda fe en la democracia y la alta expectativa en la educación como la estrategia para afianzar la democracia y la posibilidad de construir una nueva sociedad.

¹ DGEEC Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos

La Reforma educativa surge como la primera voz en libertad del pueblo paraguayo ante la caída de la dictadura de Stroessner. Podría decirse que ante la disyuntiva de la continuidad o el cambio, la elección de emprender el proceso de profunda transformación en el sistema educativo fue un imperativo para los paraguayos. El carácter participativo de la reforma quizá pueda identificarse como el gran deseo de protagonismo de la gente en un nuevo estilo de vida social y política: la democracia. El primer informe de avance del Consejo Asesor de la Reforma Educativa (1992) se titula "Reforma Educativa: Compromiso de todos", lo cual muestra la significación de la participación en el proceso. Este sentido se expresó en aquellos tiempos muy elocuentemente en guaraní "Ñandeha" pronombre incluyente como expresión de protagonismo activo en la participación y quizá su uso estaba inaugurando la visión de espacio compartido de lo público, aquello que es de todos. Por demasiados años se vivió la idea de los unos contra los otros sin la experiencia de lo compartido tan intrínseco a la educación como bien público.

Los diagnósticos mostraban claramente los efectos de la educación bancaria² sustentada en la transmisión vertical de saberes con escasa pertinencia cultural para el perfil sociolingüístico del país, la carencia de sistemas de información científica y de la escasa cultura de la evaluación. En el modelo de la educación bancaria se privilegió la transmisión de "qué" antes que el conocimiento del "cómo". Se enfatizó el aprendizaje memorístico, descuidando el aprendizaje comprensivo y más aún el aprendizaje reflexivo y crítico. Se caracterizó por un fuerte control ideológico del sistema educativo y según Rivarola (2000), la educación paraguaya carecía de una mínima cultura crítica para iniciar su transformación.

Con la democracia en el Paraguay la educación adquirió gran relevancia y esto se plasma en la Constitución Nacional del año 1992. Por primera vez una constitución de la República declara al guaraní y al castellano como lenguas oficiales y garantiza la enseñanza en lengua materna.

Hasta el año 1993 el Ministerio de Educación experimentó cambios frecuentes de autoridades en un clima de cultura autoritaria y reacia a la nueva demanda ciudadana de profunda transformación de la sociedad. Se podría decir que estos primeros años transcurrieron en medio de tensiones y conflictos entre las altas expectativas de cambio de la ciudadanía y la resistencia interna del aparato de control formado en la doctrina de la seguridad nacional.

La ciudadanía exigía la reforma del sistema y demandaba en la conducción la presencia de personalidades con legitimidad por su pensamiento democrático y su solvencia profesional. En ese contexto se conformó el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) integrado por doce miembros.

La cooperación internacional también ofrecía apoyo técnico y financiero al país; en el 94 se firmó un convenio de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo para la Educación Básica y posteriormente con el Banco Mundial para el financiamiento la educación media.

En el año 1995 el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), firmó un acuerdo de asistencia técnica con el Instituto de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard con el objeto de fortalecer la capacidad de uso de la información para la formulación de políticas. El Centro de Estudios Sociológicos (CPES) y el HIID prepararon un estudio sobre la situación de la educación como base para la formulación de una propuesta de la nueva educación paraguaya.

² En el sentido del pedagogo brasileño Paulo Freire.

Según Reimers (2000) este acuerdo permitió fortalecer cuatro instancias del MEC: el Grupo de Diálogo Estratégico, la Unidad de Análisis de Política, la de Planeación y una Unidad de Investigación. Como resultado de este proceso se elaboró el Plan Estratégico Paraguay 2020, el mismo se constituyó en un instrumento de gestión muy importante para la reforma.

En 1998, se promulga La Ley N° 1264 General de Educación, que establece los principios generales para la educación pública y privada del Paraguay y otorga a la educación un lugar prioritario para la consolidación de la democracia, la disminución de desigualdades y la apertura de nuevas oportunidades para todos los habitantes del país. Dicha ley recoge el espíritu de los debates de esos años sobre la responsabilidad del estado de contar con mecanismos de evaluación para la educación y la necesidad de informar a la sociedad en forma permanente sobre los procesos y resultados.

1.1. Propósitos de la Reforma y concepción educativa

Entre los desafíos asumidos por la Reforma para impulsar la modernización del país de manera de lograr una inserción exitosa en la dinámica de las sociedades progresistas de la región y del mundo está el contribuir para la desaparición de los elementos que no hacen sino obstaculizar el avance hacia el futuro y a la construcción de conocimientos y capacidades.

La Reforma se inspira en la Declaración y el Marco de acción aprobados por la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos³ como una importante fuente de referencia en cuanto a la nueva concepción de educación entendida como satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los niños, jóvenes y adultos como la base para el desarrollo humano permanente.

Se observa que la Reforma desde esta nueva concepción para el desarrollo de las personas orientada a formar competencias básicas e incentivar el aprendizaje permanente pretende superar la concepción educativa de puras transmisiones de "lecciones" que no preparan para la vida sino para los exámenes y la desocupación o en mejor de los casos para ocupaciones muy específicas de poca transferencia, flexibilidad y adaptación.

Las principales orientaciones de las políticas educativas⁴(MEC.CARE 1998) que orientaron las prioridades de la Reforma en la década del 90 han sido las siguientes:

- Universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad
- Priorizar la calidad de la educación
- Atender la pertinencia curricular, (educación bilingüe) mejorar la eficiencia y la eficacia del sistema
- Ampliar el alcance y los medios educativos
- Formar y capacitar los recursos humanos
- Ampliar y mejorar la infraestructura
- Implementar programas focalizados para la discriminación positiva de escuelas de alto riesgo.

³ Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Jomtien, Tailandia. 1990.

1.2. Breve diagnóstico de la situación educativa

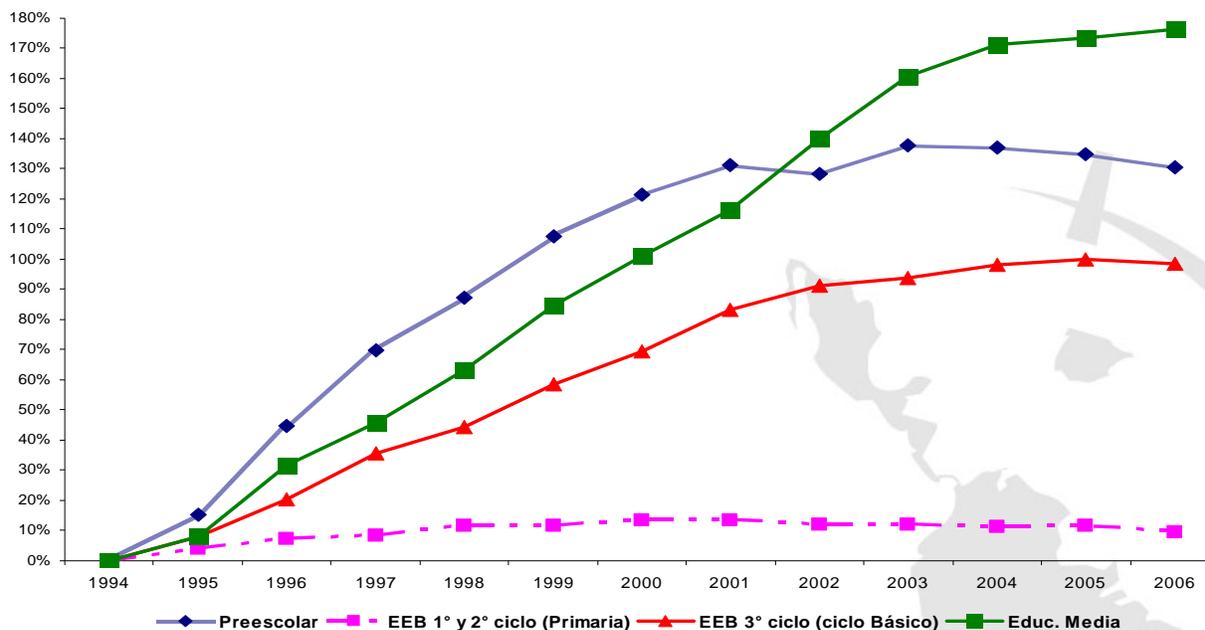
El cuadro muestra en números absolutos y relativos la expansión del sistema entre los años 1994 y 2006 en todos los ciclos; principalmente en el pre escolar, el tercer ciclo y la educación media. El primero y segundo ciclos por ser el tramo obligatorio a lo largo de la historia del sistema educativo presenta un comportamiento más estable. En el año 1994 se inicia la reforma educativa en el aula con nuevo currículo y textos gratuitos en las escuelas de gestión oficial y subvencionada.

CUADRO 1. MATRÍCULA POR NIVEL EDUCATIVO. AÑO 1994-2006

Año	Preescolar	EEB 1° y 2° ciclo (Primaria)	EEB 3° ciclo (ciclo Básico)	Edu. Media	Total
1994	51.671	835.089	159.675	76.239	1.122.674
2006	119.128	913.056	317.130	210.623	1.559.937
Crec. Absoluto 2003-2006	67.457	77.967	157.455	134.384	437.263
Crec. Porcentual 2003-2006	131%	9%	99%	176%	39%

Fuente: MEC, DGPEC, SIEC 1994-2006.

GRÁFICO 1: INCREMENTO PORCENTUAL DE LA MATRÍCULA POR NIVEL EDUCATIVO PERIODO 1994-2006. AÑO BASE 1994



FUENTE: MEC, DGPEC, SIEC 1994-2006.

El cuadro 2 muestra el impacto de la pobreza en el acceso a la educación. Si bien existe una mayor oportunidad se observa que los estudiantes que residen en zonas urbanas acceden en mayor proporción que los niños y niñas de zonas rurales. En este contexto los que tienen menor acceso son los niños y niñas que viven en zonas rurales y proceden de hogares pertenecientes a los quintiles de menores ingresos.

CUADRO 2. POBLACIÓN DE 5 A 18 AÑOS POR QUINTIL DE INGRESO, SEGÚN ASISTENCIA A INSTITUCIÓN EDUCATIVA DE ENSEÑANZA FORMAL

Área de residencia	Condición de asistencia	Quintiles de ingreso					Total de grupo
		I	II	III	IV	V	
Urbana	Si asiste	82%	88%	91%	91%	94%	89%
	No asiste	18%	12%	9%	9%	9%	11%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Rural	Si asiste	73%	78%	81%	85%	82%	78%
	No asiste	27%	22%	19%	15%	18%	22%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total	Si asiste	76%	83%	87%	88%	91%	84%
	No asiste	24%	17%	13%	12%	9%	16%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

FUENTE: DGEEC, EPH 2005, Elaboración del MEC

Desde el año 94 la edad de ingreso al pre escolar es de 5 años y al primer grado 6 años. El siguiente cuadro nos muestra un importante cambio en las tasas netas del pre escolar, el tercer ciclo y un poco menos en la educación media. Aún con la evolución se observa que por razones culturales y también de accesibilidad se retarda la llegada a los primeros años.

CUADRO 3. TASA BRUTA Y NETA DE ESCOLARIZACIÓN POR NIVEL EDUCATIVO. PERIODO 1994-2006

Año	Preescolar		Educación Escolar Básica				Educación Media Ciclo Bachillerato	
	Tasa bruta	Tasa neta	1° y 2° Ciclo		3° Ciclo		Tasa bruta	Tasa neta
			Tasa bruta	Tasa neta	Tasa bruta	Tasa neta		
1994	38	30	112	92	50	35	28	20
2006	83	67	108	92	78	56	53	39

FUENTE: MEC, DGPEC, SIEC 1994-2006

El siguiente cuadro evidencia la brecha existente en el promedio de años de estudios entre las zonas urbana y rural en diferentes tramos de edad, si bien la reforma ha impactado positivamente en el rango de menores de 25 años.

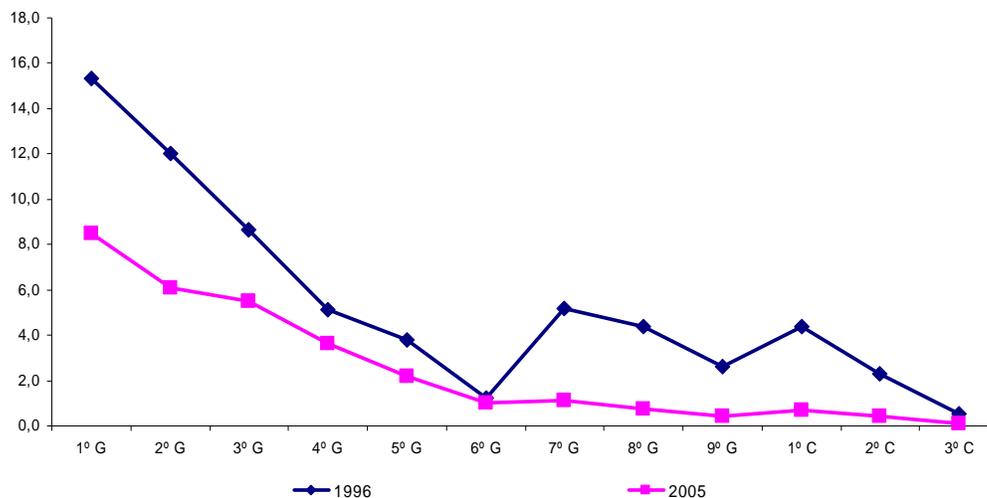
CUADRO 4. PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO POR ZONA. AÑO 2005

Área de residencia	Edad			Total
	25 años	45 años	65 años	
Urbana	10.5	8.3	7.8	9.4
Rural	7.2	4.9	2.7	5.5
Total	9.4	6.8	5.6	7.9

FUENTE: DGEEC, EPH 2005, Elaboración del MEC

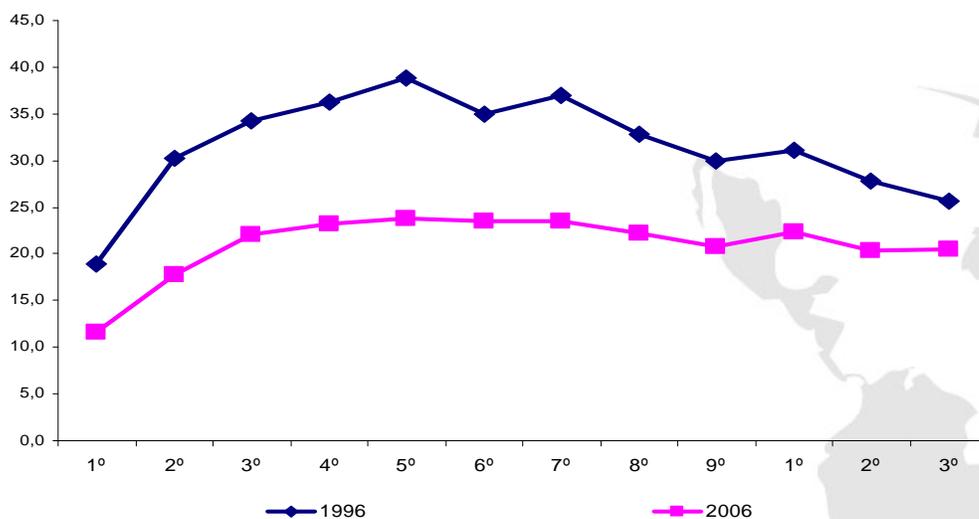
- Persiste la repitencia en los dos primeros ciclos de la EEB a pesar de su disminución. Los gráficos 2 y 3 muestran el comportamiento de los indicadores de ineficiencia del sistema. La sobriedad se debe más a la repitencia que al acceso tardío a la escuela.

GRÁFICO 2. TASA DE REPITENCIA POR GRADO. AÑO 1996-2005*



* Se dispone de datos de repitencia a partir de año 1996
 FUENTE: MEC, DGPEC, SIEC 1994-2006

GRÁFICO 3. TASA DE SOBREDAD POR GRADO. AÑO 1996-2006

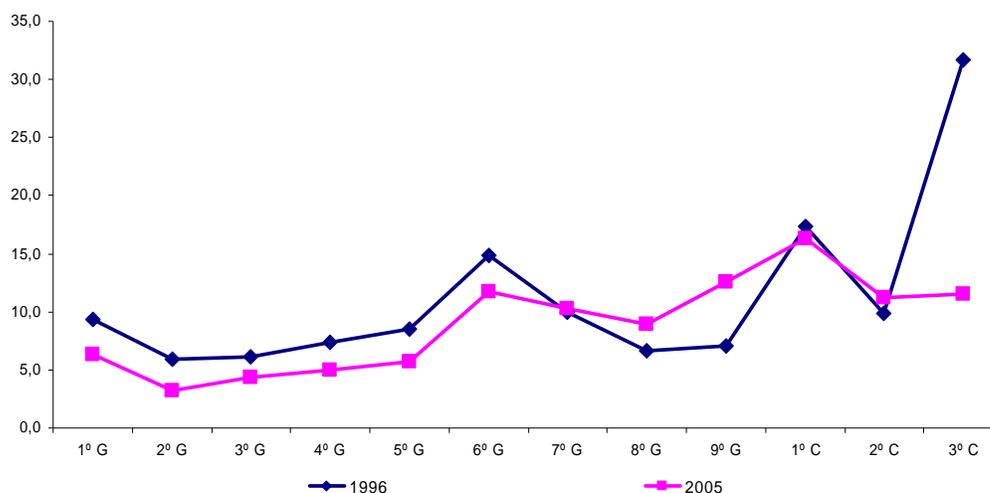


FUENTE: MEC, DGPEC, SIEC 1994-2006

- Persiste la deserción
- El sistema en general muestra una mayor capacidad de retención en cada Cohorte (1990/2001: 27%); la misma tendencia se observa en cuanto a rendimiento (1990/2001: 20%). Esto es, de

cada 100 alumnos que se inscribieron en el primer grado en el año 1990 27 llegaron al último año de la educación media y 20 egresaron en noviembre del año 2001.

GRÁFICO 4. TASA DE DESERCIÓN POR GRADO. AÑO 1996-2005

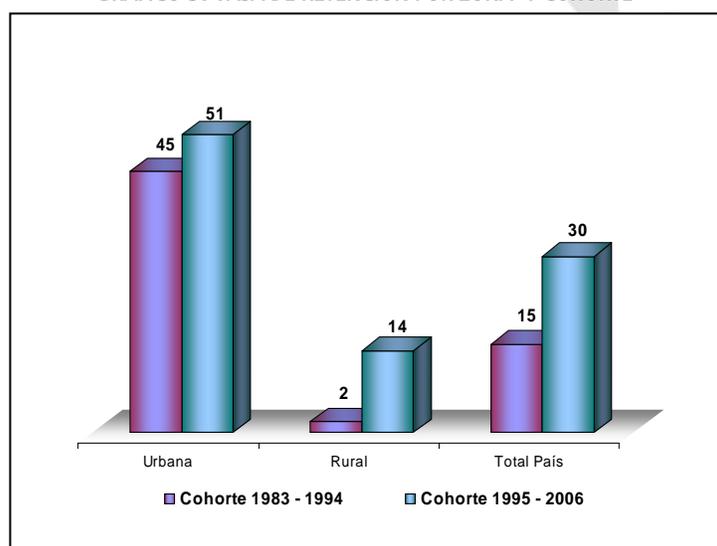


FUENTE: MEC, DGPEC, SIEC 1994-2006

Los gráficos 4 y 5 dejan observar el incremento de la retención en los doce años de escolarización (1º grado de EEB hasta 3º Curso de la Educación Media). En Cohortes 1983-1994 y 1995-2006, la cantidad de personas que consiguen alcanzar 12 años de escolarización se ha duplicado a nivel nacional, mientras que en zonas rurales se ha incrementado 7 veces más, el crecimiento más bajo se registra en zonas urbanas.

Según la Dirección de Planificación Educativa el mejoramiento de los indicadores de eficiencia no ha sido de la magnitud esperada para lograr el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Paraguay 2020.

GRÁFICO 5. TASA DE RETENCIÓN POR ZONA Y COHORTE



FUENTE: MEC, DGPEC, SIEC 1996-2005. Se refiere a cohorte de 12 años de escolaridad

2. EL SISTEMA NACIONAL DEL PROCESO EDUCATIVO, SNEPE

2.1. El marco institucional

El Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) es creado en abril del año 1995 por Resolución Ministerial⁵, se instala en la Dirección de Orientación que a partir de esta institucionalización pasa a denominarse Dirección de Orientación y Evaluación Educativa. El 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.

Los proyectos de mejoramiento de la educación básica y educación media financiados con créditos del BID y del Banco Mundial respectivamente tenían como componentes la medición del rendimiento académico. Estos organismos incorporaron en la agenda de la educación paraguaya la evaluación de la calidad y la rendición de cuentas públicas de los resultados. Se promovieron debates nacionales con expertos internacionales, académicos locales y autoridades sobre los distintos aspectos de la evaluación: el marco institucional, las ventajas y desventajas de situarlo dentro o fuera del Ministerio de Educación, el modelo de pruebas, los requerimientos técnicos y tecnológicos, etc.

Como resultado de esos debates se tomó la decisión de diseñar e instalar el nuevo sistema dentro del MEC. De esa manera se genera el marco institucional desde donde se gestionan los componentes de los proyectos del BID y del Banco Mundial en un único sistema de evaluación dado que los demás componentes eran gestionados desde unidades coordinadoras fuera del Ministerio. El diseño del SNEPE contemplaba una proyección al 2002.

En esos años en América Latina sólo Bolivia y Paraguay carecían de sistemas de evaluación. El SIMCE de Chile era el principal referente regional en materia de evaluación de la calidad. Por ese tiempo se fundaba el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, LLECE.

El LLECE fue un espacio técnico político muy importante para el desarrollo del sistema paraguayo por ser una instancia de intercambio y desarrollo profesional, de discusión de la responsabilidad de la evaluación y fundamentalmente se constituyó en una instancia de diálogo y construcción de un marco conceptual regional. Ese contexto sirvió de apoyo al Paraguay en un sistema educativo sin cultura ni tradición en evaluación. Hay que tener en cuenta que la principal política de los 90 ha sido la provisión de insumos para las escuelas, textos, capacitaciones, nuevos programas de estudios.

El grupo de diálogo estratégico instaló la discusión sobre la toma de decisiones informada lo cual generó la necesidad de construir un sistema de información con dos fuentes: las estadísticas continuas y el rendimiento académico.

En el año 2003 coincidente con un nuevo de periodo de gestión del MEC y como resultado de evaluaciones institucionales se decide separar al SNEPE de la Dirección de Orientación y pasa a ser una nueva Dirección

⁵ Resolución N° 687 del 6 de abril de 1995. En Propuesta para el sistema nacional del proceso educativo. SNEPE Ministerio de Educación y Cultura. Rca del Paraguay.

dependiente de la Dirección General de Desarrollo Educativo al mismo nivel que Currículum y Orientación. Esto le ha permitido mayor autonomía en la gestión.

2.2. Cobertura, áreas y grados y enfoque metodológico

En los inicios se optó por una cobertura muestral de la evaluación considerando los propósitos, la viabilidad financiera y también para disminuir posibles resistencias de los docentes. La primera evaluación se llevó a cabo en octubre del año 1996⁶. Por muchos años se evaluaron los finales de ciclo de la Educación Escolar Básica 3°, 6° y 9° grados y el tercer curso, último año, de la Educación Media.

El Snepe se ha iniciado con el uso de la teoría clásica (TCT) y desde el 2004 a incorporado la Teoría de Respuesta al Ítem (TRI). El cambio del enfoque se dio por los avances de la evaluación, la formación de los técnicos nacionales y sobre todo por las expectativas de mejor aprovechamiento de los resultados para la orientación del aprendizaje. De esta manera se corresponden las orientaciones del currículo nacional por competencias y la evaluación del aprendizaje.

En la educación media se dispone de publicaciones con el modelo TRI (MEC 2007) sin embargo en la Educación Escolar Básica se tienen validados los instrumentos y en la próxima evaluación nacional debiera adoptarse como modelo de este nivel también.

Para la evaluación del rendimiento se utilizan pruebas de opción múltiple construidas en base al currículo nacional, pruebas de redacción y cuestionarios complementarios para estudiantes, padres y madres, docentes y directores.

En la educación inicial se adaptaron instrumentos internacionales para estimar el desarrollo del niño y evaluar el contexto. Para la evaluación del pensamiento crítico se elaboró un test que mide procesos deductivos, procesos inductivos y proceso crítico-sociales.

Todos los instrumentos son sometidos a estudios de validación cuyos indicadores son publicados en los informes de resultados. Con este cambio se pretende mejorar la calidad de la información para la toma de decisiones y hacer comparables las sucesivas evaluaciones. En el futuro se podrían realizar estudios de cohortes.

Desde su creación el sistema de evaluación tiene fin diagnóstico, de orientación de políticas y de verificación del impacto de programas educativos a nivel nacional.

2.2.1. En la Educación Escolar Básica

Se evalúan Comunicación, Matemática cada dos años, Vida Social y Trabajo y Medio Natural y Salud en forma alternada. Las evaluaciones del rendimiento académico se acompañan de cuestionarios de actitudes de los niños, cuestionarios para directores, docentes, madres y padres de familia.⁷

El currículo de la Educación escolar Básica ya era resultado de la reforma del nivel por tanto era relativamente sencillo elaborar las tablas de especificaciones con las competencias de cada ciclo. El diseño curricular orientaba adecuadamente lo que se debía evaluar.

Las pruebas se construyen sobre la base de un análisis sistemático de los contenidos centrales en cada una de las áreas evaluadas; la aplicación de dichas pruebas proporciona información sobre el nivel de logros

⁶ MEC(1997) Primer informe de Resultados. SNEPE.

⁷En la bibliografía se citan todos los informes de resultados. Ver también en www.arandurape.edu.py

obtenidos por los estudiantes en las diferentes áreas. Hasta el año 2004 el modelo de análisis utilizado para estimar el rasgo de desempeño de los estudiantes era la Teoría Clásica del Test (TCT). A partir del año 2005 el SNEPE incorpora al modelo utilizado, la Teoría de Respuesta al Ítem (TRI) como complemento importante de la TCT en el diseño, construcción y evaluación de las pruebas. En la educación media todos los instrumentos fueron diseñados y procesados bajo dicho modelo (MEC 2007), en la Educación Básica los instrumentos han pasado por la prueba experimental.

2.2.2. En la Educación Media

La primera evaluación en este nivel del sistema se aplicó en el último curso de la educación media en el año 1988. Posteriormente al tercer y sexto cursos en el año 2000 con el propósito de contar con un diagnóstico para iniciar la reforma de la educación media. En 1998 y 2000 se evaluaron las áreas de lengua castellana, matemática y estudios sociales del plan común. El currículo de la secundaria tenía al menos 30 años de implementación y se tuvo que hacer un enorme y dificultoso esfuerzo para construir las tablas de especificaciones (MEC 1999) debido a la gran cantidad de cambios que han experimentado los programas de estudios a lo largo de tres décadas. Al punto de no contar prácticamente con un referente del currículo formal vigente ya que había tantos programas que se había perdido la noción de plan común. Se tuvo que aumentar y ampliar el trabajo de campo para cotejar el currículo en el aula con lo prescrito en los varios programas "oficiales". Esto ya daba un primer dato importante para el futuro de la reforma de la educación.

La evaluación de la secundaria tropezó con todas las resistencias por parte de los actores, era muy difícil acceder a informaciones en los colegios. La noción de lo público y de la rendición de cuentas no eran los rasgos que identificaban a las instituciones. Al menos dos factores incidían fuertemente, el hecho de ser un nivel muy selectivo y la falta de supervisión pedagógica del Ministerio. La supervisión en la dictadura tenía más un carácter de control ideológico que educativo. Según la tasa neta del año 2000, 31 de cada 100 estudiantes cursaban el último ciclo de la educación media⁸.

Fue muy interesante cotejar las actitudes de los educadores frente a la evaluación externa a la escuela. Mientras a los maestros de la Educación Escolar Básica les costaba aceptar que debían abandonar sus salas de clase para dejar entrar al examinador y sin su presencia en la Educación Media el rechazo era por la evaluación como tal. Costó trabajo sensibilizar y crear una cultura de apertura. No fue fácil instalar la idea que la evaluación serviría de gran apoyo para reorientar las prácticas en el aula.

2.3. Informes y difusión de los primeros resultados

Desde los inicios se elaboran dos tipos de informes, uno con informaciones de los resultados nacionales agregados y clasificados según variables consideradas en la estratificación de la muestra, tipos de gestión y turnos de los cursos evaluados, entre otras, dirigido a tomadores de decisiones, medios de comunicación y público en general. Este informe además contiene todo los datos de los instrumentos y procedimientos de análisis y un glosario⁹ No hay que olvidar que uno de los propósitos permanentes es el mejoramiento de la cultura de la evaluación. El otro informe tiene como destinatario a cada institución educativa participante de la muestra. El contenido incluye el resultado de la escuela en cada área evaluada y con referencia a los resultados de escuelas del mismo estrato, del mismo departamento geográfico y la ubicación de la

⁸ MEC (2007) Diagnóstico de la Educación en Paraguay 1994-2006 Dirección General de Planificación Educativa. Documento de trabajo.

⁹ En la bibliografía se citan todos los informes de resultados del SNEPE desde el año 1997.

institución respecto al rendimiento nacional. Ejemplos de estos informes se publican como anexo de los informes agregados.

El informe nacional generalmente se difunde en conferencias de prensa y con presencia de autoridades educativas del nivel central, supervisores de los diferentes departamentos geográficos y directores de instituciones. Cada año y según las prioridades de la agenda se organizan eventos especiales para profundizar la difusión o se difunde en seminarios, congreso u otras modalidades de reuniones de actores de la gestión educativa. Los informes nacionales de las últimas evaluaciones están disponibles en el portal de MEC.

Los informes de las instituciones se entregan a los directores en talleres en cada departamento geográfico con involucramiento de los supervisores. Posteriormente cada zona de supervisión se hace responsable del uso en las informaciones en talleres de capacitación docente. El nivel central del MEC no ha instalado un sistema de seguimiento del uso de dichas informaciones a nivel institucional por tanto se hace difícil dar un reporte al respecto.

2.4. Avances en los niveles, enfoques y áreas de la evaluación

El desarrollo de la agenda de transformaciones de la reforma supuso nuevos desafíos para el SNEPE en cuanto a (i) generar informaciones sobre otros niveles del sistema educativo como la formación docente y la educación inicial, (ii) y (ii) la incorporación de nuevas áreas y temáticas en la educación media.

Como se señalara anteriormente en los 90 las políticas estaban más centradas en la distribución de insumos por la gran expansión que experimentaba el sistema educativo. Sin embargo los programas de inicios del nuevo siglo plantearon con mayor énfasis la necesidad de monitorear los procesos y resultados de las intervenciones. Las informaciones estadísticas y las primeras evaluaciones del SNEPE mostraban los insuficientes resultados lo cual reforzaban dos ideas. La necesidad de focalización de las políticas para atender la equidad y otras dos relacionadas con la calidad del propio sistema de evaluación. Se lo veía muy concentrado en las mediciones de la Educación Básica y el modelo teórico de las pruebas ya no satisfacía las preguntas sobre la calidad, por tanto el requerimiento era de avance hacia otros enfoques con mayores potencialidades de orientación pedagógica. Esto ha llevado Por otra parte la formación docente era fuertemente cuestionada por la sociedad fundamentalmente los medios de prensa en situaciones de huelga docente en busca de reivindicaciones salariales o en el momento de la difusión de resultados del SNEPE Eso ha llevado a la gestión a profundizar en la complejidad de los cambios con nuevos programas para la formación inicial de educadores, la implementación de políticas y programas de educación inicial y la reforma la educación media.

2.4.1. Evaluación de la Formación inicial de Docentes

La Formación Docente en Paraguay es una carrera de nivel superior no universitario de tres años de duración, como requisito se requiere el título de educación media y aprobar exámenes de admisión. La formación se imparte en Institutos de Formación Docente de gestión oficial y de gestión privada. Con la expansión de la educación obligatoria este nivel educativo experimentó una masiva apertura de nuevos institutos y alta matrícula debida a la demanda de docentes. Tanto fue así que desde el año 2000¹⁰ se tuvo que suspender la apertura de nuevos institutos por la saturación de maestros titulados y desocupados, principalmente en la EEB en los dos primeros ciclos, primero a sexto grados.

¹⁰ MEC. Resolución 10747 del año 2000.

Luego de esta masificación hubo que intensificar las políticas de evaluación de la calidad de la formación inicial de los docentes y la implementación de programas de formación en servicio articulados con la formación inicial que hasta ese entonces operaban de manera separada. Los Institutos sólo se ocupaban de la formación inicial, mientras que la formación en servicio era responsabilidad del Ministerio de Educación a través de los programas de la Dirección de Formación Docente y de los programas de mejoramiento de la calidad con apoyos del BID y del Banco Mundial principalmente.

En este contexto se diseña y desarrolla una línea de acción de evaluación y mejoramiento de los Institutos de formación docente con tres componentes: evaluación censal del rendimiento académico de los estudiantes del último año de la carrera de los institutos de gestión oficial y privada, auto evaluación y proyectos concursables de mejoramiento de los institutos de gestión oficial.¹¹

La agenda presentaba dos importantes novedades: la evaluación de los institutos de gestión privada, no sin resistencias por ser la primera experiencia de un esfuerzo del estado por el control de calidad y, la evaluación censal convirtiéndose en el único nivel en el que se implementó esta cobertura. Se implementaron tres operativos, años 2001, 2003 y 2005.¹²

Las áreas evaluadas fueron Lengua Castellana, Lengua Guaraní, Producción de Textos, Matemática, Estudios Sociales, Ciencias y Tecnología.

CUADRO 5. PROMEDIO DE LOGROS NACIONALES 3º CURSO ESTUDIANTES DE FORMACIÓN INICIAL DE LOS IFD

Estrato	Lengua Castellana (%)	Lengua Guaraní (%)	Matemática (%)	Ciencias y Tecnología (%)	Estudios Sociales (%)
Oficial	44.24	52.4	44.95	51.54	51.39
Privado	42.66	50.34	44.23	52.67	51.22
Resultado Nacional	44.46	50.33	44.59	52.12	51.30

FUENTE: MEC, DGDE, Informe de Resultados SNEPE - IFD 2003-2004

CUADRO 6. LOGROS NACIONALES 3º CURSO IFD 2005

Porcentaje de respuestas correctas	
Área	%
Lengua Castellana	50.27
Lengua Guaraní	54.88
Matemática	50.63
Ciencias y Tecnología	60.15
Estudios Sociales	59.05

FUENTE: MEC, DGDE, SNEPE 2005/2006

Tal como se puede apreciar, los resultados 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. Dichos resultados fueron difundidos cada año en informes nacionales de distribución masiva y a todos los institutos en encuentros interactivos y de reflexión sobre las implicancias para cada área del conocimiento en la formación inicial¹³.

¹¹ MEC (2001). Un horizonte nuevo para los Institutos de Formación docente. Asunción. Paraguay; MEC (2003) Manual de procedimientos para la Autoevaluación de los Institutos de Formación Docente. Asunción Paraguay.

¹² MEC (2002), (2004) y (2008). Informe de Resultados. Cómo redactan los futuros maestros. Asunción Paraguay

¹³ Idem 12

Las constataciones ayudaron a desarrollar políticas de formación continua mediante la articulación de todos los programas de la formación inicial y la formación en servicio. Al mismo tiempo, la formación en servicio se asumió como la nueva agenda en los Institutos de gestión oficial. Cabe señalar que hasta ese momento, la educación de los docentes una vez egresados de los Institutos se hallaba disperso en todo el sistema.

Para concretar estas políticas hubo que generar las condiciones en los Institutos a través de programas de mejoramiento, los que incluyeron dotación de recursos bibliográficos y tecnológicos, formación de formadores y diseño de programas de formación en servicio.

La Formación Docente Continua en Servicio comprende la: Profesionalización, Especialización, Habilitación Pedagógica para egresados universitarios, Capacitación, Actualización y Perfeccionamiento.

Todo este proceso ha sustentado y evidenciado 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. El Licenciamiento debe aplicarse desde el 2009 en forma experimental en un grupo de Institutos. El mecanismo de Licenciamiento estará a cargo del MEC con el acompañamiento de la Agencia Nacional de Acreditación, los resultados serán utilizados con fines formativos para el mejoramiento de las instituciones que forman maestros y como fase preparatoria para la Acreditación. La Acreditación será una fase posterior y a cargo de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, ANEAES¹⁴. El objetivo es evaluar la calidad de las instituciones formadora de educadores de forma a garantizar el cumplimiento de los criterios esenciales de calidad¹⁵.

La otra línea de transformación importante es la 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 posee las competencias docentes requeridas para su ingreso laboral al sistema educativo oficial y durante su permanencia demuestra sus competencias para el cargo que ocupa*.(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.

Así, los resultados de la evaluación de los egresado de los Institutos de Formación Docente ha posibilitado pensar en la necesidad de enfocar el desarrollo de las políticas de calidad con la institucionalización de un mecanismo permanente de evaluación de las instituciones formadoras, el seguimiento del desempeño en el aula mediante la Certificación y el uso de toda esa información para el desarrollo del sistema de formación continua de los educadores.

Técnicamente este ha sido un proceso de mucho aprendizaje y participación en la construcción de los diseños, la validación, etc., sin embargo se requiere de un gran trabajo político en dos direcciones: (i) con los gremios docentes para instalar como agenda de estado y (ii) con el Congreso para obtener el financiamiento necesario. Hasta el momento los recursos utilizados fueron en buena parte créditos internacionales del BID y del Banco Mundial.

¹⁴ El MEC ha firmado un acuerdo con la agencia para llevar adelante el proceso de evaluación. Se puede consultar en www.aneaes.gov.py

¹⁵ Sobre los mecanismos de Licenciamiento y Acreditación y Evaluación del desempeño para la certificación se han publicado documentos que se citan en la bibliografía y también se puede consultar en www.mec.gob.py

2.4.2. Evaluación en la Educación inicial y preescolar

Desde el año 1995 se trabajó en la construcción de una política de primera infancia impulsado por la sociedad civil y el Estado con el apoyo de la cooperación internacional en el contexto de la implementación de la reforma de la educación escolar básica.

El Plan nacional tiene un enfoque de política intersectorial para el desarrollo integral de niños y niñas menores de 6 años con importante énfasis en la lucha contra la pobreza así como un papel muy relevante del sector educativo para la expansión de las oportunidades educativas dado que antes de la Reforma el acceso al pre escolar se daba solo en zonas urbanas y en instituciones de gestión privada.

La evaluación de la calidad de la educación preescolar es una de las líneas del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Inicial y Preescolar desarrollado en el marco del Plan Nacional de Educación Inicial.(MEC 2002).

Por primera vez se evaluó la calidad del sistema preescolar, tomando en cuenta los aspectos de estructura, proceso y orientación y su influencia en el desarrollo infantil¹⁶.

Diseño metodológico¹⁷

El diseño abarcó una medición del desarrollo infantil al inicio y al final del preescolar. La muestra estuvo conformada por 100 salas de preescolar, 100 docentes y directores, 437 niños y niñas y sus respectivas familias (352 del grupo escolarizado y 85 del grupo control).(MEC 2008) documento interno que se halla en fase de impresión.

El diseño utilizado corresponde a un estudio cuasi experimental, como una medición al inicio de al año, una medición al final y con un grupo experimental y un grupo de control. También incluyó observaciones de la sala de preescolar y visitas a las familias de los niños y niñas, tanto del grupo experimental como de control.

Instrumentos aplicados

Se aplicaron instrumentos internacionales que permite estimar los efectos de la calidad de los entornos educativos (escuela-familia) sobre el desarrollo de los niños y las niñas de 5 años. Los instrumentos fueron sometidos a estudios de coherencia y pertinencia cultural. Se evaluaron tres constructos (i) **desarrollo infantil**, las variables estudiadas han sido destreza motora, lenguaje, pensamiento interacción con pares y adultos , (ii) **la calidad del ambiente escolar**, se consideró el clima de aula, la formación del educador, la gestión institucional y (iii) el **entorno familiar** abarcó variables tales como la calidad de la educación en el hogar y las características del ambiente.

Si bien el estudio no ha sido aún publicado hasta la fecha, debido al cambio de administración en el MEC, los resultados preliminares indican que la calidad en las salas no alcanzan los estándares

¹⁶ La recolección de datos se llevó a cabo durante el año 2005 y parte del 2006. El informe se halla en impresión. Las informaciones que se citan corresponden a documentos internos del MEC.

¹⁷ El diseño de la evaluación ha sido presentado y debatido en el Simposio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad del Preescolar realizado en Asunción y sus resultados publicado en (MEC 2006) Modelos conceptuales y metodológicos en la Evaluación de la calidad de la educación pre escolar.

esperados. El estudio identificó que la intencionalidad pedagógica es débil lo cual estaría indicando la falta de conocimiento del desarrollo infantil.¹⁸

En el mismo estudio el análisis de factores asociados muestra que es el contexto familiar el que más incidencia tiene en el desarrollo infantil, tanto en aspectos cognoscitivos, lenguaje y socio afectivos.

Estos primeros pasos en la producción científica para el desarrollo conceptual y metodológico de la evaluación de la calidad del nivel inicial constituyen las bases para orientar las políticas públicas a favor del desarrollo infantil. El acceso de los niños y niñas al pre escolar es un primer avance, hacerlo con calidad es un reto y esto no será posible sin el soporte de los conocimientos.

2.4.3. Evaluación del rendimiento académico y del pensamiento crítico en la educación media

En la educación media podría decirse que se ha avanzado hacia una segunda generación de la evaluación. En primer lugar por el enfoque de los instrumentos orientados hacia la evaluación de competencias, el uso de bloques en la elaboración de pruebas y la incorporación del TRI en el análisis de los resultados en las áreas de Lengua y Literatura Castellana, Matemática y Ciencias Básicas. En segundo lugar porque además de la muestra nacional se ha podido dar seguimiento a un conjunto de instituciones beneficiarias de un proyecto focalizado con el objeto de monitorear las políticas de equidad y en tercer lugar el desarrollo y aplicación del test de pensamiento crítico. Con esto el SNEPE ya no sólo mide el aprendizaje del currículo, sino que avanza hacia la estimación del efecto del currículo en el desarrollo del pensamiento crítico. Los resultados han sido publicados en dos informes, uno sobre el rendimiento académico con la utilización del TRI y el otro sobre el pensamiento crítico que figuran en la bibliografía (MEC 2007). Junto con estos cambios también cabe mencionar que se evalúa a estudiantes del segundo curso de la educación media y ya no al tercero como se señalaba anteriormente. El cambio de curso para la evaluación es una medida de política considerando que los resultados podrían ser mejor utilizados con fines de mejoramiento durante la permanencia de los estudiantes en el colegio y no solo como información de salida del último año de este nivel educativo.

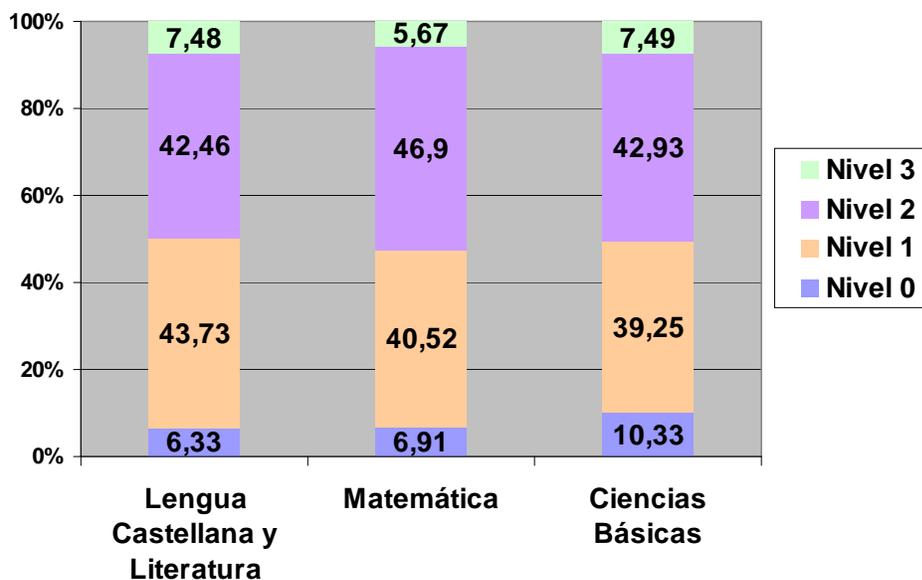
En el año 2006 es realizada la primera medición con el nuevo enfoque modelo de evaluación por competencias así como también fue aplicado el primer Test de Pensamiento Crítico. A modo de ejemplo se exponen algunos resultados con el nuevo enfoque.

Según el informe nacional (Snepe 2007) las pruebas resultaron difíciles para los jóvenes conforme al comportamiento del mapa de habilidades y dificultades. En Lengua y Literatura el mayor porcentaje de estudiantes se concentran en los niveles 1 (lectura literal) y 2 (lectura inferencial), en el nivel 3 (lectura inter textual) sólo el 7,48%.

En matemática ocurre algo similar dado que en 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).

¹⁸ (MEC 2008) Informe de resultados de la evaluación de la efectividad del pre escolar. Documento de circulación restringida.

GRÁFICO 6. LOGROS NACIONALES; PORCENTAJE DE ESTUDIANTES POR NIVELES DE DESEMPEÑO



Fuente: MEC, DGDE, SNEPE 2006/2007

La evaluación del pensamiento crítico en la educación media

La expectativa del desarrollo del pensamiento crítico constituye un propósito importante en los diferentes niveles del sistema educativo nacional. La Reforma Educativa de la Educación Escolar Básica lo menciona entre las competencias a lograr, en la educación media es una de las metas terminales del nivel y en el ámbito de la Educación Superior es un componente de los perfiles de salida de las carreras humanísticas o sociales.

El sistema educativo de la dictadura dejó muy asociada a la educación formal con el vaciamiento de su sentido crítico, por ello la demanda ciudadana ha sido muy clara en la necesidad de la formación del pensamiento crítico y creativo en el proceso de Reforma Educativa; se menciona esto como un contexto histórico que ha impactado los propósitos de la educación.

Ante un mundo signado por las desigualdades y en plena era del conocimiento se reconoce la relevancia que tiene el pensamiento crítico para el desenvolvimiento de las personas en diferentes ámbitos, muy especialmente en la producción y verificación del conocimiento científico, en la vida ciudadana tanto en su dimensión social como para la construcción de un proyecto de vida personal y en el de los procesos educativos formales para seguir aprendiendo. Sin embargo esta comprensión no siempre se corresponde con el desarrollo de estudios masivos en la educación pública con fines pedagógicos.

La reforma le ha dado mucho énfasis a la formación de la ciudadanía por lo cual el sistema de evaluación debía dar seguimiento a ese propósito con la incorporación de la medición del pensamiento crítico social. Este desafío ha sido asumido por el Snepe con el apoyo de expertos externos ya que hubo que elaborar desde el marco conceptual, preparar el test y validarlo.

Se lo definió como " *la capacidad de develar, con su justificación, inconsistencias en un discurso formal, inferencias ilegítimas a partir de datos de la realidad natural o interpretaciones insuficientes, ingenuas o sesgadas de la realidad social*" (MEC2007)

Operacionalmente se define como la capacidad de un sujeto (alumno/a) de responder adecuadamente a un conjunto de tareas (ítems) que incluyen silogismos, identificación de supuestos, inferencia a partir de datos, distinción entre hechos y opiniones e interpretación de una "escena" (estímulos de tipo proyectivo) sobre una situación de carencia o conflicto. Se consideró que un estímulo proyectivo que representa una situación humana, individual o colectiva es más adecuado para suscitar "percepciones" que pueden interpretarse con un sentido valorativo.(MEC 2007)

El informe nacional (Snepe 2007) muestra que la media nacional en proceso inductivo alcanzó 12,4; en proceso deductivo 13,71 y en proceso crítico social 6,25La 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, sin embargo el proceso crítico social se ubica en un nivel medio bajo de criticidad. Aun no se ha establecido un estándar de desempeño para la educación media. Será necesario reunir mayor base empírica y discusión de políticas.

El siguiente gráfico es un ejemplo del resultado nacional. Se ha evaluado a una muestra de estudiantes del segundo año de la educación media. El trabajo ha sido publicado en un extenso informe que contiene el marco teórico sobre los estudios del pensamiento en la literatura internacional, el diseño metodológico y los resultados¹⁹.

GRÁFICO 7. APLICACIÓN 2006. MEDIAS GENERALES POR COMPONENTE
PUNTAJE MÁXIMO POR COMPONENTE: 20 PUNTOS



2.5. Evaluaciones y estudios internacionales

¹⁹ 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.

El SNEPE se constituye en un punto focal para la participación del país en estudios y evaluaciones internacionales. Hasta ahora el MEC se halla en vinculación con tres proyectos que se describen a continuación.

2.5.1. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. UNESCO/OREALC

La primera experiencia de evaluación internacional en la que participó el Paraguay es el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación. Desde el año 1996 el Snepe forma parte del Laboratorio. El primer estudio se realizó en 1997 y el segundo en el 2006²⁰. 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 Ministerio de Educación. Ha permitido la interacción con expertos de todo el mundo y ha respondido a las necesidades de aprendizaje de los países. Además de evaluar permitió la formación de una masa crítica principalmente en el diseño de pruebas y análisis de resultados. A partir del SERCE el Laboratorio brindará apoyo pedagógico a aquellos países con resultados inferiores a la media regional.

2.5.2. International Civic and Citizenship Education Study (ICCS)²¹

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) 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 tiene prevista la evaluación a la muestra internacional seleccionada.

Esta participación también apoya el proceso de aprendizaje de los técnicos del MEC.

²⁰ <http://www.llece.unesco.cl>

²¹ Mayor información se encuentra en la web de la IEA www.iea.nl

2.5.3. 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 (UIS) Montreal, Canadá

El Ministerio de Educación con el apoyo del Ministerio de Educación de España, la Cooperación Española y de la Organización de Estados Iberoamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OEI vienen ejecutando un plan de Alfabetización y Educación Permanente de Jóvenes y Adultos. Se iniciaron los primeros pasos para la instalación de un sistema de evaluación de la calidad de la educación de adultos *con base en los niveles de desarrollo*. Se gestiona la formalización del acuerdo mediante la firma de un memorando de entendimiento entre Paraguay y UNESCO. Según el cronograma se tiene pensado la prueba piloto del sistema en el primer semestre del año 2009.

Dos de los principales requisitos que establecen el valor de cualquier acción son, en primer lugar, el que ella sea lo que dice ser, en otras palabras si es o no **efectiva** y si acaso como tal cumple con su propósito, en otros términos si es o no **eficaz**. De paso, es importante señalar que de hecho, la **efectividad** condiciona la **eficacia**.

Sin embargo, hay pocos términos en el campo de la educación cuyo sentido sea confundido con mayor frecuencia que el de estos dos. Se habla, por ejemplo, de "escuelas efectivas" cuando se quiere hacer referencia a "escuelas eficaces" y todo ello debido a una errónea traducción desde el idioma Inglés, del cual nos llegan la mayoría de las expresiones técnicas en educación. En efecto, tendemos a confundir los términos, ya que por una parte, la traducción correcta del término inglés "effectiveness" al castellano es eficacia -lo distintivo de aquello que cumple con su propósito- y por la otra, el término "efectivo" en castellano describe a aquello que es real.

3. EL PAPEL DEL SNEPE EN LA REFORMA: APRENDIZAJES

Hasta aquí se ha intentado realizar una síntesis del contexto nacional y el desarrollo del sistema de evaluación como una de las políticas de la Reforma Educativa desde su creación hasta el año 2008. En esta sección se reflexiona sobre los aprendizajes de la experiencia y se plantean los desafíos para el futuro en un contexto de cambio político en el país.

Desde el segundo semestre del año 2008 el Paraguay vive un nuevo proceso político con el cambio histórico resultante de las elecciones del 20 de abril con el triunfo de la Alianza de partidos de oposición y movimientos sociales luego de 60 años de gobierno del partido colorado. La Reforma Educativa por primera vez se enfrenta con las incertidumbres de su futuro teniendo en cuenta que durante sus años de implementación ha sido considerada como la única agenda de Estado de la transición con el desarrollo del Plan Estratégico Paraguay 2020 desde la década de los 90, la estabilidad y el compromiso de un cuadro técnico del MEC por más de una década. Entre los principales aprendizajes de este proceso, cabe mencionar los siguientes:

- La voluntad política es fundamental para un sistema de evaluación. Instalar y mantener un sistema de evaluación requiere de un decidido compromiso de las máximas autoridades. La experiencia ha sido positiva y la clave ha estado en la comunicación permanente del equipo directivo del sistema con sus autoridades lo cual ha posibilitado el involucramiento de los ministros y ministras de educación principalmente en la difusión de los resultados que constituye el momento de mayor visibilidad y participación de los niveles superiores de la organización.

- La conformación de un equipo comprometido y técnicamente riguroso. En un país sin antecedentes de evaluación de sistema hubo que identificar a los técnicos y formarlos. Se trabajó con un equipo mixto integrado por técnicos del MEC y consultores nacionales permanentes para la elaboración de instrumentos, el procesamiento, la elaboración de los informes y la difusión. Las consultorías internacionales se contrataban para la supervisión del proceso y principalmente para el análisis de la información. La norma de todo apoyo externo nacional o internacional siempre fue la formación y consolidación del equipo para la sostenibilidad. Esto ha actuado como un factor de motivación importante para el equipo. Otro aspecto relevante para el aprendizaje ha sido el contacto con otros sistemas de la región en agendas bilaterales y la participación en el LLECE. Esa ha sido una escuela para los profesionales del MEC.
- La confianza y credibilidad de un sistema de evaluación es capital. En un país con alta percepción de corrupción y de desconfianza hacia el servicio público demandaba del SNEPE maximizar los cuidados en la confidencialidad de los instrumentos durante su elaboración e impresión y en la selección de los examinadores. Ningún procedimiento podía quedar librado a la discrecionalidad. Se implementaron protocolos para la selección y entrenamiento de los examinadores y un proceso de supervisión permanentes. Se desplegaba un gran esfuerzo de control con el personal de las imprentas. Pero lo más efectivo ha sido construir alianzas y compromisos con todos los involucrados para preservar la confidencialidad. No se trataba solamente de operar con normas extrínsecas sino de ganar aliados para una tarea compartida y de un interés superior para el país. Se puede decir que la experiencia resultó exitosa porque no se conoce de casos de filtración de instrumentos. Tampoco se ha puesto en duda la credibilidad en los resultados.
- La difusión oportuna de la información y la transparencia. No basta que las informaciones sean válidas y confiables si no son oportunas. Cumplir con los cronogramas de divulgación ha ayudado a la credibilidad y cualquier retraso por motivos técnicos, que siempre existen, ha sido interpretado como falta de transparencia principalmente por los medios de comunicación. A lo largo de los años se ha cumplido con los plazos. Sin embargo en el año 2007 ha habido problemas con la gestión para la adjudicación de la imprenta lo cual ha generado casi una interpelación a las autoridades por parte de los medios. Si bien es una situación incómoda cuando se está en la gestión pensamos que es un cambio positivo en la cultura de la exigencia de rendición de cuentas públicas. Una lección importante es que si se ya se sabe que se tendrán retrasos hay que adelantarse y anunciar para conservar ese capital tan sensible que es la confianza.
- La densidad y multiplicación de la agenda de aplicación de pruebas. Es muy positivo el avance dado en cuanto a la expansión de los niveles evaluados, la incorporación de nuevas áreas y sobre todo las innovaciones como la evaluación del pensamiento crítico y el trabajo de la educación inicial. Sin embargo esto tiene su contra cara en cuanto una inmensa cantidad de datos que ya no alcanzan a ser profundizados. Mucho operativo de evaluación e insuficiente análisis respecto al aprovechamiento de datos.
- Los requerimientos técnicos de alta especialización. Es sabido que los sistemas de evaluación requieren del concurso de profesionales de alto nivel por los saberes técnicos necesarios. Como ya se señaló el SNEPE fue hallando soluciones al tema contratando expertos externos para el apoyo al equipo de planta. Sin embargo un equipo sólido requiere de la permanencia de esos

perfiles profesionales y existe dificultad financiera para retener profesionales de alta calificación con rubros del estado por no resultar atractivos y por estar por debajo de las expectativas. Las implicancias son la dependencia de recursos externos, la falta de posibilidad de elevar la calidad y complejidad científica de los trabajos.

- La difusión y el uso de los resultados. La experiencia indica que la producción de información de bien público, la difusión y promoción del uso más diverso y amplio posible excede las competencias de un equipo de evaluación. Como se analiza en la literatura internacional esta es una fase o área débil de los sistemas. Los informes se reducen a reproducir cuadros y gráficos con comentarios con un lenguaje más numérico que interpretativo lo cual reduce el impacto que pudiera tener la información. Esto ha provocado discusiones internas con el equipo de comunicación social de uno de los programas de la reforma. A partir de ello algunos resultados fueron publicados en una revista pedagógica con llegada a todas las escuelas del país con un lenguaje más pedagógico, contextualizado y de edición trimestral. El problema está abierto y requiere nuevas decisiones. Algunos investigadores²² lo consultan aunque esa práctica no es frecuente. La cooperación internacional la consulta para los estudios sectoriales y para el diseño de proyectos de mejoramiento. La difusión interna a otras dependencias del MEC ha mejorado principalmente en formación docente, currículo, elaboración de textos y materiales. A nivel de aula y opinión pública falta un largo camino por recorrer.
- Los factores asociados y los resultados del aprendizaje. Si bien se recogen muchas informaciones el análisis es insuficiente y sobre todo falta una mejor identificación de las variables explicativas de los resultados tanto aquellas que se vinculan a aspectos internos de la escuela y el peso de las variables de contexto. Hasta ahora el trabajo es muy descriptivo y no da sustento para generar nuevas políticas públicas, lo que reduce la posibilidad de elaborar sugerencias pedagógicas y metodológicas con base a un sistema de información basado en evidencia empírica.

4. EL CAMBIO POLÍTICO EN EL PAÍS Y LA NUEVA GESTIÓN DEL MEC

El cambio político supuso también el cambio en la administración y gestión del Ministerio de Educación. En el periodo de transición, mayo a agosto del 2008, los equipos salientes y entrantes han mantenido reuniones de trabajo con el objetivo de hacer un cambio lo más institucional posible. En ese lapso uno de los temas abordados fue el SNEPE, su situación y futuro. Hubo coincidencia sobre la necesidad de un mayor fortalecimiento y desarrollo en base a las lecciones aprendidas y a los desafíos que debía enfrentar.

Un primer aspecto ha sido su ubicación institucional como un componente central del sistema de información. Al respecto la nueva administración ha decidido conservar la Dirección de Evaluación pero con cambio de su dependencia. Pasó a formar parte de la Dirección General de Planificación Educativa. Actualmente se encuentran en plena etapa de transición y no se dispone de datos que pudieran permitir un análisis más profundo. Como hipótesis el cambio puede ser positivo si se logra consolidar los dos

²² Al respecto Ernesto Schiefelbein ha realizado un estudio sobre Educación y Empleo en el Paraguay utilizando como una de las fuentes el SNEPE y está publicado en (CADEP 2007). Asunción Paraguay.

sistemas, el de información de las estadísticas y el de evaluación siempre y cuando se distingan los requerimientos técnicos y las diferencias entre ambos. La idea es buena, el paso es oportuno y el futuro dirá sobre sus resultados.

4.1. El futuro y sus desafíos

Una sociedad más crítica y con altas expectativas sobre el valor de la educación, exigirá un mayor ensanchamiento de la discusión pública, democrática y bien informada sobre la calidad de la educación, en un país que cree en la educación como su único camino para la movilidad social en una realidad de pobreza y desigualdad

Ese escenario tiene varias implicancias, aquí identificamos algunas:

- **Financiamiento:** hasta el momento el sistema de evaluación se financia principalmente mediante los créditos externos. Una de las razones es que el presupuesto de la educación en más del 90% se utiliza para gastos corrientes y no se ha logrado el cambio de las fuentes externas a los fondos genuinos del tesoro. Los salarios de los funcionarios se financian por fuente nacional, sin embargo los insumos, operativos y consultores se financian a través de préstamos. En años anteriores se ha intentado aplicar una estrategia de financiamiento compartido y gradual sin embargo a la hora de la disponibilidad presupuestaria tales recursos no se disponían.
- **Formación continua del equipo e innovación:** el avance científico permanente de la evaluación y la complejidad de los análisis requeridos demandan una mayor solvencia profesional para la elaboración y adaptación de instrumentos, la capacidad analítica e interpretativa de los resultados y el aprovechamiento de toda la información que se recoge.
- **Difusión y uso de la información:** demanda nuevas competencias para la elaboración de informes y difusión de los resultados con fines de educativos y pedagógicos. Resulta repetitivo y poco efectivo el tratamiento cuantitativo de los datos sin profundidad en las interpretaciones y con muy escasas orientaciones pedagógicas para transformar las prácticas de aula que es en verdad lo que importa. Las tipologías de informes cumplieron su ciclo, ya mostraron lo que pueden dar y sobre todo sus limitaciones. Tuvimos que pasar por ello, más lo que no se puede es provocar saturación, rechazo y desperdiciar oportunidades para el mejoramiento. La pregunta institucional es si este proceso debe quedar a cargo del sistema de evaluación o si acaso deba ser encarado por la instancia de comunicación social. Más allá del marco institucional lo que debe comprenderse es la necesidad de convertir la información evaluativo como orientación para el mejoramiento pedagógico. Como sea requiere nuevas competencias y creación de interfases de equipos transdisciplinarios.
- **Avanzar en la construcción de estándares.** La pregunta de la ciudadanía silenciosa y a veces explícita es si "estamos bien o mal" cada vez que se publican resultados. Es cierto que el uso del TRI en parte ayuda sin embargo ya es tiempo de proponerse tal meta, las condiciones ya están dadas. Las reflexiones hechas hasta ahora dejan ver que no será conveniente disponer de un solo parámetro porque la evidencia muestra que existe mucha distancia entre los resultados. Por ello será más estimulante fijar parámetros que permitan conseguir calidad gradualmente.
- **Consolidar un equipo para la participación y seguimiento de los estudios internacionales.** El actual equipo se encuentra excedido de responsabilidades por la amplitud y diversidad temática de la agenda nacional de evaluación, lo cual limita la plena participación y mejor

aprovechamiento de las experiencias. Además se deberá considerar la incorporación del Paraguay a Pisa por los beneficios formativos. Esta posibilidad ha sido explorado y por razones presupuestarias no se ha podido efectivizar.

- Meta evaluación del sistema de evaluación: será oportuno constituir un equipo mixto integrado por profesionales nacionales y expertos internacionales y encarar una revisión de los logros, construir una priorización de la agenda futura con estimación de costos y fuentes de financiamiento. Por la salud del sistema educativo puede ser muy potente contar con un apoyo de esta naturaleza con el objeto de posicionar al Snepe como un mecanismo confiable, válido y con pertinencia para la toma de decisiones.
- Uso de bases de datos y resultados de evaluación por académicos: el uso ha sido escaso disponiendo de tanta riqueza de información. En parte se debe a poca promoción del propio sistema y por otra al desconocimiento y escasez de instancias de investigación en el país. Se requieren muchos estudios cualitativos que profundicen y den seguimientos a los hallazgos y a las hipótesis.
- Construir una estrategia de trabajo permanente con los medios de comunicación: los medios de comunicación logran fuerte impacto en la opinión pública y la experiencia del tratamiento de los informes de evaluación requiere de una política intencionada y de la construcción de una agenda de trabajo permanente. Ojala se logre consensuar una agenda básica de la información como bien público sin pretender que desaparezca el uso interesado de los resultados según la agenda de los medios. Pero al menos mitigar para la democratización de una información tan sensible como la calidad de la educación en favor del empoderamiento y la participación de la sociedad civil.

En suma, el MEC logró diseñar y desarrollar un sistema de evaluación que ha acompañado y detectado las fortalezas y debilidades de la política educativa. Es un sistema bien posicionado ante la ciudadanía, los educadores, los gremios de educadores, los medios de comunicación. La voluntad política de las autoridades, el rigor técnico, el compromiso, la estabilidad del equipo, la participación en espacios internacionales y el apoyo de la cooperación internacional han favorecido la confianza y credibilidad del que goza. Su efectividad y pertinencia dependen de renovadas voluntades, más recursos profesionales, tecnológicos y financieros y un perseverante proceso de aprendizaje de nuevas capacidades.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial (2008). *Educación Media en el Paraguay. Logros, opciones y desafíos*. Informe N° 42665-PY. Washington: Banco Mundial.
- Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP (2007). *Borda, Dionisio. Editor. Economía y Empleo en el Paraguay*. Asunción: CADEP.
- Consejo Asesor de la Reforma Educativa (1992). *Informe de Avance Fundación en Alianza*. Asunción: CARE.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo (2003). *Censo Población y Vivienda 2002*. Asunción: DGEEC.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. LLECE (2008). Segundo Estudio

- Regional Comparativo y Explicativo, SERCE.UNESCO. OREALC. Santiago de Chile: UNESCO.
- Marchesi, A y Martín E.(2007). *Evaluación del Sistema Educativo de Paraguay*. Asunción: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- MEC (1988). *Ley General de Educación*. Asunción: MEC.
- MEC (1995). *Propuesta para el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo*. Asunción: MEC.
- 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.. Asunción: MEC-BID.
- MEC/CARE. (1998). *La Reforma Educativa Avanza*. Asunción: MEC/CARE.
- MEC- Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. (1999). *Estudio sobre educación media y desarrollo en el Paraguay*. Programa MECES. Asunción: MEC.
- 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. Asunción: MEC-BIRF.
- MEC (2001). *Un horizonte nuevo para los Institutos de Formación docente*. Asunción: MEC.
- 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. Asunción: MEC-BIRF.
- 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. Asunción: MEC-BID.
- MEC (2002). *Plan Nacional de Educación Inicial y Preescolar*. Asunción: MEC.
- MEC (2002), (2004) y (2008). *Informe de Resultados. Cómo redactan los futuros maestros*. Asunción: MEC.
- MEC (2003). *Manual de procedimientos para la Autoevaluación de los Institutos de Formación Docente*. Asunción: MEC.
- MEC (2004). *Sistematización de experiencias pedagógicas de instituciones de formación docente*. Documento interno Dirección de Formación Docente.
- MEC (2006). *Modelos Conceptuales y Metodológicos en la Evaluación de la Calidad de la Educación Preescolar*. Programa Escuela Viva Hekokatúva. MEC-BID. Asunción: MEC.
- 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: MEC.
- MEC (2007). *Mecanismo de Licenciamiento de Instituciones Formadoras de Docentes*. Asunción: MEC.
- 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 al educación Media. Asunción: MEC.
Reimers, F y Mc Ginn, N. (1997). *Diálogo Informado. Centro de Estudios Educativos*. México DF
Rivarola, D. (2000). *La Reforma Educativa en el Paraguay*. Santiago de Chile: CEPAL.

Paginas WEB:

<http://www.arandurape.edu.py>

<http://www.aneaes.gov.py>

<http://www.llece.unesco.cl>

<http://www.mec.gob.py>

<http://www.pisa.oecd.org>

<http://www.iea.nl>

