



# Informe de Terminación de Proyecto

---

## PCR

**Nombre del Proyecto:** Programa Fortalecimiento de la Reforma Educativa - Escuela Viva I

**País:** Paraguay

**Sector/Subsector:** Educación

**Equipo de Proyecto Original:** **Gustavo Cuadra** (RE1/SO1), **Carlos Herrán** (RE1/SO1), **Pablo Roldán** (RE1/SO1), **Bernadete Buchsbaum** (LEG), **Astrid Bucio** (COF/CPR), **Gloria Coronel** (COF/CPR), **Juan Eduardo García Huidobro** (Consultor) y **Ana Molina-Mayorga** (RE1/SO1).

**Número de Proyecto:** 1254/OC-PR

**Número de Préstamo(s), CT(s):** PR-0117

**Fecha del CRG:** 11/20/2008

**Fecha de Aprobación Final del PCR:** 12/08/2009

**PCR Equipo: Autor Principal y Miembros:** **Gustavo Cuadra**, Especialista Sectorial EDU/CPR, **Sonia Suárez**, Asistente de Investigación CSC/CPR, **María Elena Sánchez** CSC/CPR.

Versión 1.1 - 25 de Julio 2006



VPC/PDP



## Índice

<b>I. INFORMACIÓN BÁSICA.....</b>	<b>1</b>
<b>II. EL PROYECTO .....</b>	<b>2</b>
A. CONTEXTO DEL PROYECTO .....	2
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	5
i. Objetivo(s) del Desarrollo .....	5
ii. Componentes.....	5
C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA ) .....	5
<b>III. RESULTADOS .....</b>	<b>6</b>
A. EFECTOS DIRECTOS.....	6
B. EXTERNALIDADES.....	8
C. PRODUCTOS .....	8
D. COSTOS DEL PROYECTO.....	10
<b>IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>10</b>
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS .....	10
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	11
C. DESEMPEÑO DEL BANCO .....	11
<b>V. SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>12</b>
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS .....	12
B. RIESGOS POTENCIALES.....	12
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL .....	12
<b>VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO .....</b>	<b>13</b>
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS.....	13
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN Ex-POST.....	13
<b>VII. LECCIONES APRENDIDAS .....</b>	<b>13</b>





## Abreviaturas y Acrónimos

ACE	ASOCIACIÓN DE COOPERACIÓN ESCOLAR
BCP	BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY
CONEC	CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN Y CULTURA
DGEIEB	DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN INICIAL Y ESCOLAR BÁSICA
DGPEC	DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN EDUCATIVA Y CULTURAL
EEB	EDUCACIÓN ESCOLAR BÁSICA
EGE	EQUIPO DE GESTIÓN ESCOLAR
EIH	ENCUESTA INTEGRADA DE HOGARES
ENHI	ENCUESTA NACIONAL DE HOGARES INDÍGENAS
EPH	ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES
ETZ	EQUIPOS TÉCNICOS ZONALES
IFD	INSTITUTO DE FORMACIÓN DOCENTE
ISE	INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCACIÓN
MEC	MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
NBI	NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS
PAD	PROYECTOS DE MEJORAMIENTO ACADÉMICO
PEI	PROYECTO EDUCATIVO INSTITUCIONAL
PIB	PRODUCTO INTERNO BRUTO
POA	PLAN OPERATIVO ANUAL
PPP	PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO ("PURCHASING POWER PARITY")
RES	DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES ("RESEARCH DEPARTMENT")
SECI	SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL
SNEPE	SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DEL PROCESO EDUCATIVO
UCP	UNIDAD COORDINADORA DEL PROGRAMA





## I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)							
<b>NO. PROYECTO:</b> 0117	<b>TÍTULO:</b> PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA REFORMA EDUCATIVA EN LA EDUCACIÓN ESCOLAR BÁSICA						
<b>Prestatario:</b> República Gobierno de la República del Paraguay	<b>Fecha aprobación Directorio:</b> 05 de julio de 2000						
<b>Agencia ejecutora (AE):</b> Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	<b>Fecha efectividad contrato préstamo:</b> 28 de julio de 2000						
<b>Préstamo(s):</b> 1254/OC-PR-1; 1254/OC-PR-2	<b>Fecha elegibilidad primer desembolso:</b> 11 de abril de 2001						
<b>Sector:</b> Educación – Educación Primaria	<b>Meses en ejecución</b>						
<b>Instrumento de préstamo:</b> de Inversión	* desde aprobación: 88 (ochenta y ocho)						
	* desde efectividad del contrato: 79 (setenta y nueve)						
	<b>Períodos de desembolso</b>						
	<b>Fecha original desembolso final:</b> 28 de diciembre de 2005						
	<b>Fecha actual desembolso final:</b> 28 de diciembre de 2007						
	<b>Extensión acumulativa (meses):</b> 23						
	<b>Extensión especial (meses):</b> 0						
	<b>Monto préstamo(s)</b>						
	* Monto original: US\$ 40,000,000						
	* Monto actual: US\$ 40,000,000						
	* Pari Passu (si aplica): 80% (BID) y 20% (Local)						
	<b>Desembolsos</b>						
	<b>Monto a la fecha:</b> U\$S 39,544 millones (%):98.86						
	<b>Costo Total del Proyecto (Estimado Original):</b> US\$ 44,000,000						
	<b>Redireccionamiento</b>						
	<b>Este proyecto:</b>						
	- recibió fondos de otro proyecto? <input type="checkbox"/>						
	- Envió fondos a otro proyecto? <input type="checkbox"/>						
	- N/A <input checked="" type="checkbox"/>						
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>De/Para No. Proyecto</th> <th>Para No. Sub-préstamo</th> <th>Monto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto			
De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto					
	* Monto actual (ajustado para redireccionamiento)						
<b>Reducción de Pobreza (PTI):</b> Si							
<b>Equidad Social (SEQ):</b> Si							
<b>Clasificación ambiental:</b> C							
	<b>En estado de "Alerta"</b>						
	<b>Está el proyecto "en alerta" por PAIS:</b> No						
	<b>De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS):</b>						
	<b>Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (NO aplica):</b>						

Resumen de la Clasificación de Desempeño				
OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)





## II. El Proyecto

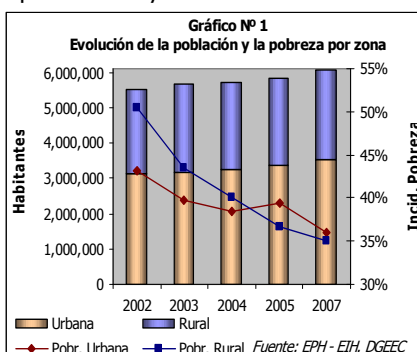
### a. Contexto del Proyecto

Luego de la caída del gobierno de Stroessner, una de las primeras preocupaciones de los gobiernos democráticos fue reformar la educación. A partir de 1990, se desarrollaron diversas iniciativas que culminaron con la definición de una estrategia para el sector denominada "Paraguay 2020. Enfrentemos el desafío educativo"; a la par, se reformó el marco normativo y en 1998 se promulgó la Ley 1264 General de Educación.

<p>El Plan estratégico "<b>Paraguay 2020. Enfrentemos el desafío educativo</b>" (1996) estableció un conjunto de acciones y estrategias para la educación general básica, entre las que destacan:</p>	<p>(i) desarrollar un currículum de calidad; (ii) mejorar la capacidad de gestión de las escuelas; (iii) formar y capacitar docentes de calidad; (iv) mejorar y expandir la infraestructura escolar; (v) proporcionar recursos de aprendizaje para las escuelas; y (vi) implementar programas de atención diferenciada a escuelas de alto riesgo educativo.</p>
<p>En mayo de 1998 se promulgó la <b>Ley 1264 General de Educación</b>.</p>	<p>Esta Ley introdujo cambios sustanciales a la estructura y funcionamiento del sistema educativo, entre los que destacan: (i) la nueva estructura del sistema educativo (acceso a la educación inicial con 5 años de edad, la Educación Escolar Básica (EEB) de 9 grados y la Educación media de 3 grados); (ii) la creación del CONEC como órgano independiente que garantiza la continuidad de los planes de educación de mediano y largo plazo, propone políticas y evalúa periódicamente el sistema educativo informando al Poder Ejecutivo y Legislativo; y (iii) se establece la formación de los alumnos en el dominio de las dos lenguas oficiales: Castellano y Guaraní. Igualmente se reconoce el respeto a los grupos étnicos en cuanto a su lengua, cultura, identidad e integración en la sociedad paraguaya.</p>

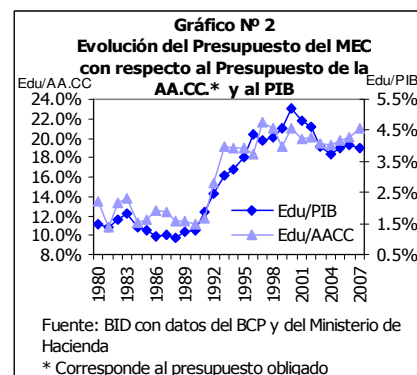
#### 1. Características de la Población y de la Oferta Educativa en el país

En 2000, la población paraguaya era de 5,8 millones de habitantes; siendo la población urbana levemente mayor que la rural y el 38% de los habitantes tenía menos de 15 años. La pobreza era elevada, más aún en la zona rural. Usando la línea de pobreza de US\$ 60 per cápita/mes (PPP), en 1998, cuatro de cada cinco hogares rurales y uno de cada dos hogares urbanos era pobre y la distribución del ingreso, muy desigual: el 20% más pobre poseía el 2% del ingreso y el 20% de la población más rica concentraba el 60%; el 64% de los hogares en el país tenía por lo menos una NBI y dos de cada tres niños vivían en situación de pobreza. Según los datos de la Encuesta Integrada de Hogares del Paraguay 1997/98, el índice de analfabetismo fue de 8.9%, siendo mayor en el caso de las mujeres y en el área rural. Los idiomas oficiales son el guaraní y el castellano, predominando el guaraní en zonas rurales y el castellano en urbanas. Según el Censo poblacional de 2002, la estructura lingüística del país es mayoritariamente guaraní (59.2% lengua principal guaraní, 35.7% lengua principal castellano y 5.1%



otros idiomas, principalmente indígenas). Para 2007 (**Gráfico Nº 1**), la población llegó a poco más de 6 millones de habitantes, la zona urbana contenía al 58% de la población y el 34% de los habitantes tenía menos de 15 años; la pobreza se redujo, pero aún es importante su incidencia, más en la zona urbana que en la rural. Aunque, la profundidad de la pobreza es mayor en la población rural (7 de cada 10 pobres de la zona rural vive en extrema pobreza). Esta situación reafirma el enfoque focalizado que tuvo el programa respecto a su intervención en escuelas vulnerables, en el sentido de centrar los esfuerzos en el segmento de la población con mayores necesidades, contribuyendo a la reducción de la brecha económica (ver sección b).

**Oferta:** El MEC administra centralmente el 90.7% de las escuelas que ofrecen EEB de 1er y 2do ciclo, las restantes escuelas son privadas o subvencionadas. Entre 2001 y 2006 el número de instituciones oferentes de EEB 1er y 2do ciclo se redujo, pero la cantidad de secciones aumentó, al igual que el número de instituciones que ofrecían los tres ciclos de EEB. En 2006, el 77% de la matrícula se concentraba en EEB, el 13% en la Educación Media y el 9% en



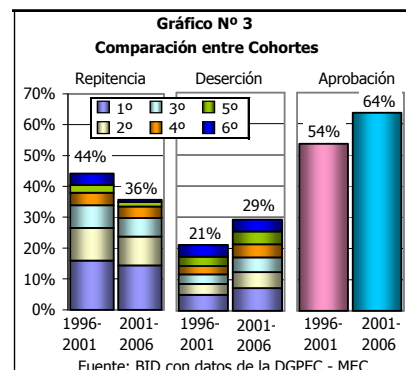


Educación Inicial. En cuanto a los docentes, desde 1992 se dio una fuerte expansión de la oferta y la demanda de Formación Docente, así en 1992 existían 19 IFDs; en 2000, 118 (41 oficiales y 76 privados); y actualmente hay 41 oficiales (incluyendo el ISE) y 60 privadas. Por otra parte, la cantidad de profesores de EEB con formación pedagógica aumentó entre 2001 y 2006, pasando de 76% a 92%, efecto (i) de la oferta de IFD y (ii) de los cursos de especialización/capacitación que se dictaron a profesores en actividad en el marco del Programa de Escuela Viva (1254/OC-PR).

**Financiamiento:** La proporción del gasto por estudiante en educación primaria apenas llega al 12% del ingreso per cápita, al 14% educación secundaria y se duplica en el gasto en educación terciaria como parte del ingreso por habitante (2002). La Constitución Nacional de 1992 estableció destinar un monto no menor al 20% de lo presupuestado para la Administración Central en el Presupuesto General de Gastos de la Nación para Educación, esta determinación afectó el ratio educación/PIB, pues la participación en el PIB fue incrementándose desde 2.8% en 1993 hasta 4.0% en 2007 (**Gráfico Nº 2**). Sin embargo, la calidad del gasto en educación es aún una materia pendiente; el 97% del presupuesto del MEC se destina a gastos corrientes, los recursos restantes van a inversión física, la que se ve reforzada económicamente por padres/madres en la figura de Asociación de Cooperadora Escolar (ACEs) a través del mantenimiento de la infraestructura de las escuelas.

## 2. Indicadores del sistema educativo

**Eficiencia Interna:** en el quinquenio 2001-2006 la tasa neta de escolarización mejoró en la educación básica; así en el primer y segundo ciclo de la EEB aumentó 2 puntos porcentuales (pp), pasando de 90% (2001) a 92% (2006); mientras que la correspondiente al tercer ciclo de la EEB se incrementó en 9 puntos, llegando a 56% en 2006. La eficiencia interna también mejoró; en 2006 el sistema produjo 64 egresados de sexto grado (2º ciclo de educación básica) por cada 100 inscriptos en 2001, frente a 54 que producía en 2001 (**ver Gráfico Nº 3**). La repitencia se redujo, aunque sigue siendo un tema preocupante. Al 2006 afectaba al 5% de la matrícula del primer y segundo nivel de educación básica, particularmente en los dos primeros grados de este nivel (donde se ubicaba el 58% de los repitentes de EEB) y en escuelas oficiales más que en las privadas; en el área rural se observa mayor número de repitentes y en la comparación por género, los hombres repiten más que las mujeres. Por su parte, la tasa de sobreedad se incrementó en el periodo de referencia, al igual que la deserción, cuya incidencia es mayor en hombres y en el área rural. La evidencia deja en claro que uno de los principales desafíos del sistema consiste en mejorar la retención y el egreso oportuno del sistema educativo. En promedio, para producir un egresado de 6º grado se necesitan nueve años y para producir un egresado de 9º grado se necesitan entre 13 y 14 años, lo que significa que el estado gasta 50% más de lo necesario.



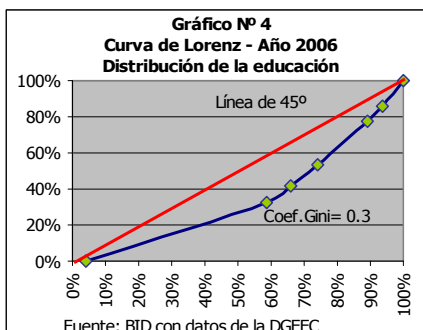
**Calidad:** a pesar de que en Paraguay no es posible constatar avances o retrocesos del aprendizaje en lo que va de la reforma porque las pruebas aplicadas cada año (1997/98, 1999/00, 2001/02, 2004/05) no son comparables entre sí, un estudio comparativo que efectuó ajustes estadísticos a los resultados de las pruebas del SNEPE<sup>1</sup> entre el 2001 y el 2004 señala que los aprendizajes en comunicación y matemáticas en la EEB mejoraron levemente. Para el grado 3, la diferencia entre estos años en los promedios de los resultados muestran un aumento del 1.8 puntos porcentuales (pp) para comunicación y 4.1 pp para matemática. En el caso del grado 6, la diferencia de promedios es de 1.9 pp para comunicación y de 2,3 pp para matemática. A pesar de estas mejoras, los niveles de aprendizaje aún no son alentadores ya que al 2005 los logros en comunicación se ubicaban por debajo del 50% tanto en 3º grado como en 6º grado de la EEB, mientras que el rendimiento en matemática fue de 60% en el 3º grado y menor a 50% en el 6º grado. Por su parte, se observa que hay mejores niveles de rendimiento en las escuelas privadas (privadas y/o subvencionadas) que en las oficiales; rinden mejor las mujeres que los varones; y hay mayor logro en escuelas rurales que en las urbanas, para cualquiera de los dos grados mencionados, a excepción de comunicación en 6º grado, donde el nivel es mayor en el área urbana. Finalmente, se nota una tendencia a obtener mejores resultados en las escuelas del Programa Escuela Viva en lo que respecta a aprendizajes (ver sección III. Resultados).

<sup>1</sup> Pardo, Carlos. 2006. «Análisis de los resultados de escuelas del Programa Escuela Viva en relación con otras escuelas – Paraguay. Evaluaciones 2001 y 2004».





**Equidad:** entre 2001 y 2006 se han observado algunos avances en materia de equidad en el sistema educativo (**ver Tabla N° 1**); sin embargo, el país presenta aún enormes desigualdades en términos de educación, particularmente entre la población urbana y rural, donde la repitencia, la deserción y el número de docentes sin formación pedagógica es aún elevado en comparación con la zona urbana. La relación alumno/docente sigue siendo menor en la zona rural en comparación con el sector urbano, lo que indica



la desigual distribución de los rubros docentes por grado de dispersión poblacional. Las

diferencias entre ricos y pobres son aún más

marcadas que las existentes entre la población urbana y rural. Así por ejemplo, en 2006 las personas provenientes de familias más pobres (primer quintil), tenían sólo 4.5 años de escolaridad, dos de cada cinco logró terminar la primaria y sólo un 4% había concluido la secundaria. En la población más rica (quintil más alto), la escolaridad promedio era

de 10.3 años; cuatro de cada cinco terminó la primaria y un 52% concluyó la secundaria. No existen diferencias significativas en estos indicadores en términos de género. No obstante lo mencionado, como país, el índice de Gini de la educación muestra que en Paraguay (0.36; 2000) la educación está más equitativamente distribuida en comparación con el promedio para América Latina (0.42; 2000). Para 2006 este índice se había reducido a 0.30 para el país (**Gráfico N° 4**).

**Educación Indígena:** La población indígena en Paraguay es de aproximadamente 108.000 personas, 2% de la población total (ENHI 2008), distribuidas en 20 pueblos indígenas con 5 familias lingüísticas, siendo la predominante la tupi-guaraní. Más de la mitad de los indígenas (54%) son menores de 18 años y el 35% de los niños y niñas de esta población no está inscripto en el registro civil, 77% de los niños y niñas son pobres y 63% pobres extremos. La población indígena prácticamente no tiene acceso a servicios básicos (2,5% agua corriente, 10% energía eléctrica, recolección de basura 5%) y los menores de cinco años están casi tres veces más desnutridos que los no indígenas del país. En cuanto a sus características educativas, 4 de cada 10 indígenas son analfabetos, el promedio de escolaridad de la población de 10 años y más es de 2 años en áreas rurales y de 3 años en zonas urbanas (Censo 2002), el 60% del segmento 6-14 años asiste a la escuela, siendo las mujeres y las etnias Guaraní Occidental y Aché las que muestran mayor asistencia. Las condiciones físicas de las escuelas indígenas (que son un poco más de 300) no cumplen con los requerimientos mínimos y destaca la escasez de materiales didácticos en su lengua, a pesar de que los indígenas no justifican este hecho como razón de inasistencia. No obstante la precariedad de las condiciones de supervivencia de esta comunidad, el Programa recogió algunas experiencias educativas durante su ejecución, ya que abrió un subcomponente que atendió especialmente a algunas de las escuelas indígenas del país, elaboró material didáctico en lengua originaria e inició un diálogo entre las comunidades para la adaptación del currículo.

### 3. Apoyo del BID en el Sector<sup>2</sup>

Para apoyar el proceso de reforma iniciado en la década del 90, el gobierno paraguayo desarrolló, con ayuda del BID, un Programa de Mejoramiento de la Educación Primaria (1993) por US\$ 59 millones (770/OC-PR; 908/SF-PR y ATN/CF-5184-PR), cuyos objetivos fueron (i) mejorar la calidad de la educación preescolar y primaria; (ii) aumentar la eficiencia interna del sistema; (iii) optimizar el uso de los recursos asignados al sector; y (iv) fortalecer institucionalmente al MEC. Posteriormente, se establecieron dos cooperaciones técnicas; una de US\$ 775 mil (1998) para el fortalecimiento de la Educación Bilingüe (ATN/SF-6053-PR) y otra de US\$ 1,5 millones (2000) para el fortalecimiento de la Educación Inicial y Preescolar (ATN/SF-7162-PR). Como continuación a estos procesos el Banco financió el Programa Escuela Viva (US\$ 44 millones, 1254/OC-PR) y actualmente (2004) financia el Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial y Preescolar (US\$ 25.98 millones, 1467/OC-PR) que busca (i) la universalización de la cobertura bruta en la educación preescolar, para niños y niñas de 5 años de edad; (ii) mejorar la formación de recursos humanos del nivel inicial y preescolar; (iii) mejorar la calidad de la atención para niños y niñas de 0-4 años; (iv) actualizar y adecuar la normativa y el currículo de la educación inicial y preescolar; y (v) fortalecer la función educadora de la familia y la comunidad en el desarrollo integral de niños y niñas menores de 6 años.

<sup>2</sup> Los años entre paréntesis indican el año de inicio de los préstamos y/o cooperaciones técnicas.

**Tabla N° 1**

Variables	2001		2006	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Años-est*	8.1	4.7	8.5	5.3
Matrícula	49%	51%	49%	51%
Repitencia	6.7%	9.5%	3.4%	6.3%
Deserción	4.2%	7.1%	4.6%	7.3%
Alum/prof	30	23	22	14
	Q1	Q5	Q1	Q5
Años-est*	3.9	10.1	4.5	10.3
EEB concl.*	32%	80%	40%	83%
EM concl.*	3%	49%	4%	52%
ES concl.*	0%	20%	1%	21%

Fuente: DGPEC - MEC y EPH - DGEEC

\* Corresponde a la Población de 24 años y más.







## b. Descripción del Proyecto

### i. Objetivo(s) del Desarrollo

El objetivo general del Programa fue mejorar la calidad y equidad de la educación escolar básica paraguaya, contribuyendo así a la disminución de la pobreza y al desarrollo social y económico del país. Específicamente se pretendió: (i) mejorar los procesos pedagógicos y de gestión de las escuelas del primer y segundo ciclo; (ii) disminuir la desigualdad dentro del sistema educativo; (iii) mejorar el acceso al tercer ciclo de la educación escolar básica (EEB); (iv) promover la participación de los padres en la escuela a través de las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACEs); (v) mejorar la calidad de la formación inicial de maestros; y (vi) fortalecer la gestión del MEC.

### ii. Componentes

**Componente 1:** *Intervenciones en las Escuelas Básicas.* Con los recursos de este componente se financiaron acciones focalizadas en escuelas urbanas y rurales caracterizadas como de alto riesgo educativo; acciones para promover la generación de experiencias educativas exitosas; la promoción de una mayor autonomía en la gestión de la escuela; y acciones para estimular la participación de los padres y madres en la gestión de la escuela. Este componente se dividió en cuatro subcomponentes: (i) Mejoramiento de las escuelas rurales; (ii) Mejoramiento de las escuelas urbanas de alto riesgo educativo; (iii) Fondo competitivo de proyectos de mejoramiento educativo; y (iv) Escuelas Indígenas<sup>3</sup>.

**Componente 2:** *Mejoramiento de la formación inicial de los maestros.* El propósito de este componente fue contribuir al fortalecimiento del sistema de formación docente inicial, dotándole de recursos y condiciones para mejorar su proceso de enseñanza, evaluación y perfeccionamiento institucional. Este componente incluía dos subcomponentes: (i) Mejoramiento académico de los Institutos de Formación Docente (IFDs); y el (ii) Desarrollo de un sistema de evaluación.

**Componente 3:** *Infraestructura y equipamiento para la expansión del tercer ciclo de la educación escolar básica.* El objetivo de este componente fue atender y racionalizar la expansión del séptimo, octavo y noveno años del tercer ciclo de la educación escolar básica, concentrando las inversiones en la construcción de aulas en escuelas completas elegibles, según los criterios del Manual Operativo. Se financiaron las reparaciones y construcción de servicios higiénicos.

**Componente 4:** *Apoyo estratégico a las acciones del MEC.* Este componente se centró en el fortalecimiento del rol normativo, de formulación, monitoreo y evaluación de políticas y comunicación social del MEC para seguir consolidando la implantación de la reforma educativa y para garantizar la sostenibilidad y el impacto de las inversiones financiadas con los recursos de los Préstamos 770/OC-PR y 908/SF-PR. Este componente se estructuró en tres subcomponentes: (i) Fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE), (ii) Apoyo al Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC); y (iii) Estrategia de comunicación social de la reforma educativa.

## c. Revisión de la Calidad del Diseño (no aplica)

### Revisión de la Calidad del Diseño

☐ Muy Satisfactorio (MS)    ☐ Plenamente Satisfactorio (PS)    ☐ Menos que Satisfactorio (MS)    ☐ Insatisfactorio (I)

<sup>3</sup> Los componentes no cambiaron a lo largo del Programa; sin embargo, a partir de 2003 se agregó el Sub-componente de "Escuelas Indígenas" al Componente 1.







### III. Resultados

#### a. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)				
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)				
1. Disminuir la desigualdad dentro del sistema educativo, mejorando los procesos pedagógicos y de gestión a nivel de 1000 escuelas rurales y 150 escuelas urbanas de alto riesgo, del primer y segundo ciclo. Sus indicadores claves de Efectos Directos son:				
1.1. Disminución de la Tasa de Repitencia en el 1er y 2do grado de la Educación Escolar Básica en las 150 escuelas urbanas.				
1.2. Disminución de la Tasa de Repitencia en el 1er y 2do ciclo de la Educación Escolar Básica en las 1000 escuelas rurales.				
1.3. Disminución de la Tasa de Repitencia en el 1er y 2do ciclo de la Educación Escolar Básica en las 150 escuelas urbanas.				
1.4. Disminución de la Tasa de Repitencia en el 1er y 2do grado de la Educación Escolar Básica en las 1000 escuelas rurales.				
Clasificación: P				
Indicadores Claves de Efectos Directos				
Efectos Directos Planeados:			Efectos Directos Logrados	
Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto		
1.1. 15.70% (30/mar/2001)	0%	7.30% (29/dic/2006)	1.1. 8.40 (29/dic/2006) puntos porcentuales	
1.2. 11.50% (28/dic/2001)	0%	7.30% (29/dic/2006)	1.2. 4.20 (29/dic/2006) puntos porcentuales	
1.3. 9.30% (28/dic/2001)	0%	4.20% (29/dic/2006)	1.3. 5.10 (29/dic/2006) puntos porcentuales	
1.4. 17.20% (28/dic/2001)	0%	11.60% (29/dic/2006)	1.4. 5.60 (29/dic/2006) puntos porcentuales	
2. Mejorar el acceso al tercer ciclo de la educación escolar básica (EEB): Tasa de cobertura neta (tasa de escolarización neta) del tercer ciclo aumenta.				
Clasificación: P				
Indicadores Claves de Efectos Directos				
Efectos Directos Planeados:			Efectos Directos Logrados	
Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto		
2.1. 47% (28/dic/2001)	0%	56% (29/dic/2006)	2.1. 9 (29/dic/2006) puntos porcentuales	
3. Promover la participación de los padres en la escuela a través de las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACEs): 1000 ACEs de escuelas rurales y 150 ACEs de escuelas urbanas de alto riesgo fortalecidas en su capacidad de participar en la gestión escolar.				
Clasificación: P				
Indicadores Claves de Efectos Directos				
Efectos Directos Planeados:			Efectos Directos Logrados	
Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto		
3.1. 0 (30/mar/2001)	0	1,150 (29/dic/2006)	3.1 1,150 (29/dic/2006) escuelas	
4. Mejorar la calidad de la formación inicial de los maestros. Sus indicadores clave de Efectos Directos son:				
4.1. Egresados de los institutos de Formación Docente (IFD oficial y privado) con mejor rendimiento académico y profesional en lenguaje, matemática, ciencias naturales y sociales, tecnología.				
4.2. Sistema para evaluar la eficiencia institucional de los IFDs Públicos funcionando.				
Clasificación: P				
Indicadores Claves de Efectos Directos				
Efectos Directos Planeados:			Efectos Directos Logrados	
Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto		
4.1. 48.54% (26/dic/2003)	0%	54.83% (23/dic/2005)	4.1. 6.29% (23/dic/2005) puntos porcentuales	
4.2. 0 (30/mar/2001)	0	39 (29/dic/2006)	4.2. 39 (29/dic/2006) IFDs incorporaron el sistema de evaluación de eficiencia institucional.	
5. Fortalecer la gestión del Ministerio de Educación y Cultura. Sus indicadores clave de Efectos Directos son:				
5.1. Sistema educativo informado sobre el rendimiento académico de los alumnos (pruebas 3er y 6to grado) a nivel nacional y en las escuelas focalizadas del Programa.				
5.2. Plan estratégico 2020 actualizado.				
5.3. Comunidad Educativa y Sociedad Civil en general mejor informada sobre la Reforma Educativa.				
Clasificación: P				





### Indicadores Claves de Efectos Directos

Línea de Base	Efectos Directos Planeados:		Efectos Directos Logrados
	Intermedia	Término del Proyecto	
5.1. 0 (30/mar/2001)	0	100% (29/dic/2006)	5.1. 100% (29/dic/2006) Sistema educativo informado
5.2. 0 (30/mar/2001)	0	100% (29/dic/2006)	5.2. 100% (29/dic/2006) Plan Estratégico Actualizado
5.3. 0 (30/mar/2001)	0	100% (29/dic/2006)	5.3. 100% (29/dic/2006) Comunidad educativa y sociedad civil informada.

**Reformulación.** [X]N/A

**Reajuste ISDP:** indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio. [X]N/A

#### Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
S	S	S	S	S	S	S

[ ] Muy Probable(MP)

[X] Probable (S)

[ ] Poco Probable (PP)

[ ] Improbable (MI)

**Justifique brevemente la clasificación basada en el grado de cumplimiento de las metas planeadas, explicando las diferencias entre los efectos directos planeados y los logrados, así como otros factores relevantes. Indicar referencias sobre la evidencia que respalda dichos resultados<sup>4</sup>.**

**Eficacia del Programa:** A partir de las iniciativas de la reforma, el sistema ha experimentado mejoras en cuanto a cobertura, repitencia, aprobación y retención de los alumnos en todos los niveles, mientras que la deserción presenta tendencias al alza. Para el caso de las escuelas del Programa esta tendencia se vio reflejada pero de manera más pronunciada en cuanto a las tasas de aprobación, repitencia y retención. La tasa de repitencia de las escuelas rurales cayó en 4.2 puntos porcentuales (línea base: 2001) llegando al 7.3% al cierre del Programa; mientras que en las escuelas urbanas, la tasa se redujo a 4.2%; 5.1 puntos porcentuales menos que al inicio del programa. Las disminuciones también son observables en el primer y segundo grado en ambos contextos. A esto se suma el ahorro que se genera (1,600 US\$/alumno en zona rural y 500 US\$/alumno en zona urbana) con la reducción de los años-alumno requeridos para producir un egresado del sistema.

**Impacto del Programa en el aprendizaje:** el estudio de Pardo (2006) comparó los resultados de las pruebas de logro del 2000 y 2004 para las escuelas rurales que llevan participando en el Programa Escuela Viva por 3 años o más, con los resultados promedios para las escuelas del país, y demostró aumentos mucho mayores en los alumnos de las escuelas beneficiarias, sugiriendo un efecto altamente positivo en las escuelas intervenidas por el Programa. Esta conclusión fue reafirmada en el Informe final del Programa, donde se incorporan resultados de una medición de 2006. Las pruebas estadísticas demostraron que las diferencias de aprendizaje en matemática entre las escuelas focalizadas (urbanas y rurales) en tercer y sexto grado son significativas en comparación con el resto de las escuelas que presentan las mismas características que las atendidas (grupos de control). Para el caso de Comunicación, la medición del impacto en el aprendizaje es más compleja, sólo se prueba una incidencia del programa en tercer grado de escuelas urbanas y en algunos casos en el área rural. Finalmente, al ordenar las escuelas en función de su índice de logro, se tiene que entre las 50 mejores escuelas del país en cada grado hay un número mayor de escuelas del Programa (particularmente de escuelas rurales) que del grupo de control. En síntesis, el análisis comparativo de los datos SNEPE 2001-2004 y los datos 2006 (en cuanto a aprobación, repitencia, etc.) proporcionados por la Dirección de Planificación Educativa del MEC nos permiten observar que las escuelas que tienen un mayor grado de progreso, producto de las intervenciones del Programa (propuesta pedagógica), logran cumplir con la mayoría de los indicadores propuestos. Se puede concluir que el logro de las metas se realiza de forma procesual: un primer momento de movilización de los actores y de creación de las condiciones básicas de innovación y un segundo momento durante el cual los diferentes equipos de profesores se centran en acciones orientadas al mejoramiento de los aprendizajes. Además se revela que la disminución en la repitencia, y la mejora del rendimiento, tiene una alta correlación con los años de intervención del Programa. Es decir, a partir del tercer año de intervención las escuelas bajan significativamente su tasa de repitencia.

**Infraestructura:** Con el Programa se han construido 989 aulas en 372 escuelas del tercer ciclo (con dotación de sillas, pupitres, escritorios y armarios), lo cual contribuyó a la expansión de ese nivel educativo en el último periodo. Adicionalmente, se mejoró la infraestructura y equipamiento de 940 escuelas rurales y 171 urbanas, se han distribuido bibliotecas de aulas en 773 escuelas (623 rurales y 150 urbanas) y entregado capacitación y material educativo en 1,067 escuelas rurales y 150 urbanas. El Programa creó además instancias de participación de maestros, alumnos/as, padres/madres y directores en la toma de decisiones. Los padres/madres participan en acciones conjuntas con los maestros y directivos a través de 150 ACEs organizadas y funcionando en las escuelas urbanas y otras 1,000 en las escuelas rurales participantes. Esta figura (la ACE) fue reconocida por el programa, que incorporó entre sus actividades el fortalecimiento de las mismas y la capacitación en la gestión de recursos para obras de infraestructura, adquisición de textos y mobiliario, comprobándose la hipótesis que a través de esta organización se logra un uso más eficiente y pertinente de los recursos, además de contribuir al empoderamiento de las comunidades respecto a la escuela y su gestión. Se han creado además Equipos de Gestión Escolar (EGEs) en los cuales se encuentran representados todos los actores de la comunidad escolar, creando así un clima institucional más participativo.

**Mejoramiento de la formación inicial de maestros:** debe destacarse el mejoramiento académico evidenciado por: (i) la creación e instalación de los equipos de gestión institucional en los Institutos de Formación Docente (FDs), lo cual implicó un trabajo coordinado entre todos los estamentos de la institución, la toma de decisiones de forma consensuada, el establecimiento de espacios de reflexión sobre las acciones y la mejora de la comunicación docente-docente y docente-alumno; y por (ii) la mejora del rendimiento de los estudiantes de IFDs, lográndose un aumento del 6.3% entre 2003 y 2005; siendo mayor la mejora en instituciones oficiales (7.6%) que en privadas (4.6%). Se instalaron los EGI (equipos de gestión institucional) donde se discuten aspectos relativos al mejoramiento de la gestión del IFD y del rendimiento académico y se

<sup>4</sup> Fuente: Datos proveídos por la Dirección General de Planificación Educativa y Cultural (DGPEC) – MEC; Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) – MEC; Pardo, Carlos. 2006. «Análisis de los resultados de escuelas del Programa Escuela Viva en relación con otras escuelas – Paraguay. Evaluaciones 2001 y 2004»; CIDE. Septiembre de 2007. "Evaluación de Resultados del Programa de Fortalecimiento de la Reforma e la Educación Escolar Básica". Programa Escuela Viva Hekokatuvu. Informe Final. ISDPs del Programa 1254/OC-PR. "Educación, Ciencia y Tecnología en América Latina y el Caribe: un compendio de indicadores" (2006). BID.





ejecutaron 33 proyectos de mejoramiento académico (PAD) que estuvieron orientados principalmente al mejoramiento de la didáctica.

**Contexto Indígena:** el Programa incorporó una línea de intervención diferente de los otros dos contextos (urbano-rural) a partir del 2003, dadas las características sociolingüísticas de este segmento de la población paraguaya. Se intervino en 31 escuelas indígenas, en carácter de pilotaje, para validar modelos educativos de carácter intercultural bilingüe, que serán generalizadas al resto de las escuelas en una segunda etapa, se crearon 10 ETZ (equipos técnicos zonales) para este contexto. Fueron elaborados materiales en lengua materna (Mbya, Paí, Enxet, Qom y Ava). Por la escasez de información de esta comunidad, el programa financió la realización de un censo de escuelas indígenas, que fue aplicado a 347 escuelas indígenas.

**Apoyo al MEC:** en otra línea, el programa contribuyó al fortalecimiento del (i) SNEPE, mediante el financiamiento de tres mediciones para el seguimiento de las escuelas focalizadas y su difusión por el sistema educativo y sociedad en general; (ii) CONEC, que ha reforzado su capacidad de análisis y evaluación de la políticas educativas del país a través de la realización de 12 investigaciones, las cuales se han editado y diseminado; y (iii) Estrategia de Comunicación social, que se constituyó en uno de los grandes aciertos del Programa porque se desarrollaron sistemáticamente campañas masivas de difusión del propósito, lineamientos y estrategias del programa; la producción de materiales gráficos (afiches, carpetas, dípticos) y la elaboración y distribución de 20 números (1.1 millón de copias, 34% más que lo establecido) de la revista "Desde el Aula", editada en formato bilingüe, y destinada a los maestros. Esta revista contiene información sobre la reforma, el Programa y experiencias exitosas de gestión y práctica docente.

**Estrategia de País:** *Dados los resultados descritos arriba, indicar brevemente cómo el proyecto contribuyó a la estrategia del Banco en el país.*

El programa contribuyó con "la reducción de la pobreza y a la mejora de la calidad de vida de la población de menores ingresos" a través de: (i) la focalización de las intervenciones en escuelas «vulnerables», desde el punto de vista de la eficiencia interna y características socio-económicas de la población afectada y sus contextos (urbano, rural, indígena); (ii) del empoderamiento de los diferentes agentes educativos (padres/madres, docentes, directores y alumnos) respecto a la escuela, la gestión y los resultados de aprendizaje; (iv) la mejora de las condiciones de infraestructura mobiliaria e inmobiliaria de las escuelas focalizadas, (v) la atención de las necesidades de expansión del tercer ciclo, con lo que se incrementan las probabilidades de continuidad de los alumnos en el sistema, por el aumento de la oferta, (vi) el uso eficiente de los recursos; y (vii) el apoyo en la actualización del Plan Estratégico de Educación 2020, que delinea la política de educación de largo plazo, las directrices y objetivos estratégicos y define metas e indicadores de logro del propósito perseguido. Por otra parte, los principales resultados educativos del programa, en términos de mejoras esperadas en la tasa de graduación, calidad y acceso a EEB, representan beneficios económicos para la población beneficiaria, en la medida en que aumentan la escolaridad y con ella la empleabilidad y los salarios esperados. Los principales beneficios económicos cuantificables son de tres tipos: (i) aumenta el grupo de población que concluye la escolaridad obligatoria y con ello sus oportunidades laborales; (ii) aumento en los salarios esperados calculados a partir de los retornos a la educación, por zona urbana/rural; y (iii) ahorro de costos resultantes de las mejoras en la eficiencia interna (menor repitencia y mayores tasas de graduación) en las escuelas intervenidas.

## b. Externalidades

El Programa incorporó a la educación indígena dentro de las prioridades en la agenda política de la educación básica. Por primera vez en el sistema educativo paraguayo, se inició una intervención piloto en un grupo de escuelas indígenas. Se elaboró material didáctico en lengua originaria y se capacitó a profesores y padres de familia.

## c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)				
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto			
1. Componente 1: Intervenciones en las Escuelas Básicas.	Efectos Directos Planeados:			Fin de Proyecto
	Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto	Término de Proyecto
1.1. Implementación de una propuesta pedagógica bilingüe en 1,000 escuelas rurales.	1.1. 0 (28/dic/2001)	0	1,000 (29/dic/2006)	1.1. 1,000 (29/dic/2006)
1.2. Implantación de un modelo de intervención pedagógica integral en 150 escuelas urbanas de alto riesgo.	1.2. 0 (28/dic/2001)	0	150 (29/dic/2006)	1.2. 150 (29/dic/2006)
1.3. Incorporación de 27 escuelas indígenas en distintas comunidades como sub-componente piloto (11 en el 2002, 12 en el 2003 y 4 en el 2004).	1.3. 0 (26/jul/2002)	0	27 (29/dic/2006)	1.3. 27 (29/dic/2006)
1.4. 600 proyectos de mejoramiento educativo ejecutados.	1.4. 0 (28/dic/2001)	0	600 (29/dic/2006)	1.4. 565 (29/dic/2006)
Costo total Componente 1: US\$ 14.5 millones				
Contrapartida: US\$ 0.9 millón				
BID: US\$ 13.6 millones				
Desembolso BID %: 100				
<b>Clasificación: S</b>				





**Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales:** Producto 1.4. Se optó por no cumplir con la meta por los tiempos que requerían la selección y adjudicación de los proyectos y de los que ya no se disponían. En compensación, se fortalecieron los proyectos que ya habían sido elegidos y que resultaron exitosos, por lo que se decidió entregar recursos adicionales para dar continuidad a dichas experiencias.

**Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.**

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (PS) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

2. <b>Componente 2:</b> Mejoramiento de la formación inicial de los maestros.	<u>Efectos Directos Planeados:</u>			<u>Fin de Proyecto</u>
	<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>	<u>Término de Proyecto</u>
2.1. 33 proyectos de mejoramiento académico ejecutados por los IFDs.	2.1. 0 (28/dic/2001)	0	33 (29/dic/2006)	2.1. 33 (29/dic/2006)
2.2. 80% de los IFDs oficiales con prácticas de autoevaluación institucionalizadas.	2.2. 0 (28/dic/2001)	0	80% (29/dic/2006)	2.2. 95% (29/dic/2006)
Costo total Componente 2: US\$ 1.1 millones				
Contrapartida: US\$ 0				
BID: US\$ 1.1 millones				
Desembolso BID %: 99				
<b>Clasificación: S</b>				

**Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).** [X] N/A

**Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.** [X] N/A

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (PS) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

3. <b>Componente 3:</b> Infraestructura y equipamiento para la expansión del tercer ciclo de la educación escolar básica.	<u>Efectos Directos Planeados:</u>			<u>Fin de Proyecto</u>
	<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>	<u>Término de Proyecto</u>
3.1. 280 escuelas con mejor capacidad y calidad en su infraestructura y equipamiento.	3.1. 0 (28/dic/2001)	0	280 (29/dic/2006)	3.1. 372 (29/dic/2006)
Costo total Componente 3: US\$ 19.8 millones				
Contrapartida: US\$ 1.2 millón				
BID: US\$ 18.6 millones				
Desembolso BID %: 96				
<b>Clasificación: S</b>				

**Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).** [X] N/A

**Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.** [X] N/A

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (PS) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

4. <b>Componente 4:</b> Apoyo estratégico a las acciones del MEC.	<u>Efectos Directos Planeados:</u>			<u>Fin de Proyecto</u>
	<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>	<u>Término de Proyecto</u>
4.1. Estrategia de comunicación social orientada a difundir las acciones de la Reforma Educativa implementada.	4.1. 0 (28/dic/2001)	0	100 (29/dic/2006)	4.1. 100 (29/dic/2006)
4.2. Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) fortalecido en su capacidad de difusión de los resultados de las pruebas y en la mejor utilización de los datos generados por el SNEPE por parte de la comunidad educativa.	4.2. 0 (28/dic/2001)	0	100 (29/dic/2006)	4.2. 100 (29/dic/2006)
(* si aplica)				
Costo total Componente 4: US\$ 4.1 millones				
Contrapartida: US\$ 0.5 millón				
BID: US\$ 3.6 millones				
Desembolso BID %: 100				
<b>Clasificación: S</b>				

**Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).** [X] N/A

**Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.** [X] N/A

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (PS) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)





## Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
	S	S	MS	S	S	S	S	
[ ] Muy Satisfactorio (MS) [x] Satisfactorio (S) [ ] Poco Satisfactorio (I) [ ] Muy Insatisfactorio (MI)								

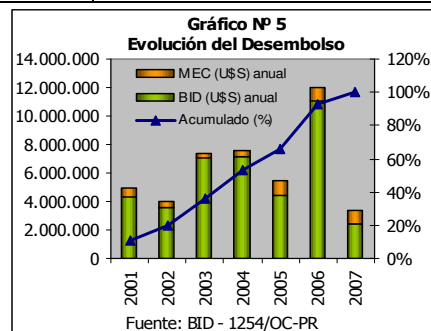
### d. Costos del Proyecto

Costo Total del Proyecto - Planeado (US\$ 44000 miles)				Costo Total del Proyecto - Actual(US\$ 44000 miles)			% Diferencia		
Componente	BID	Local	Total	BID	Local	Total	BID	Local	Total
Administración y Supervisión	2,267	925	3,192	2,266	3,157	5,423	0.0%	241.3%	69.9%
Intervenciones en las Escuelas Básicas	13,649	865	14,514	13,593	11	13,604	-0.4%	-98.7%	-6.3%
Mejoramiento de la formación inicial de los maestros	1,103	0	1,103	1,093	0	1,093	-0.9%	0.0%	-0.9%
Infraestructura y equipamiento para la expansión del tercer ciclo de la educación escolar básica	18,621	1200	19,821	17,904	1,020	18,924	-3.9%	-15.0%	-4.5%
Apoyo estratégico a las acciones del MEC	3,567	495	4,062	3,549	0	3,549	-0.5%	-100.0%	-12.6%
FPP	515	0	515	515	0	515	0.0%	0.0%	0.0%
Auditoría y Evaluaciones	191	0	191	180	2	182	-5.9%	0.0%	-5.1%
FIV	88	0	88	88	0	88	0.0%	0.0%	0.0%
Comisión de Crédito	0	515	515	0	602	602	0.0%	17.0%	17.0%
Imprevistos	0	0	0	0	0	0	0.0%	0.0%	0.0%
<b>Totales</b>	<b>40000</b>	<b>4000</b>	<b>44000</b>	<b>39188</b>	<b>4792</b>	<b>43980</b>	<b>-2.0%</b>	<b>19.8%</b>	<b>-0.05%</b>

El presupuesto original fue ajustado por movimientos entre categorías registrados durante el proyecto. En términos generales, la diferencia entre lo planeado y lo ejecutado es mínima (0.05%). El BID ejecutó 2% menos de lo planeado, sin embargo, esto no afectó el logro de las metas del Programa. Para el caso del MEC, el gasto final sobrepasa en 20% al estimado al inicio del Programa; esto, debido a la puesta en vigencia de una ley de Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal (2421) en 2004 que obligó el pago del IVA (impuesto al valor agregado) a las instituciones del Estado, anteriormente exentas de este tributo. Por otro lado, a causa de la prórroga que experimentó el Programa (1.5 años) los recursos de la contrapartida local fueron recategorizados a favor del componente Administración y Supervisión.

En cuanto a la estructura por componente, las categorías de "Administración y Supervisión" y "Comisión de Crédito" aumentaron su participación, el primero en 5 puntos porcentuales (pp) y el segundo en 0.20 pp; el resto de las categorías redujeron su participación en la estructura.

El flujo de desembolsos fue relativamente estable durante el desarrollo del programa, a excepción del año 2006, tal como se ve en el **Gráfico Nº 5**. Cabe destacar además que las actividades relacionadas a construcción y equipamientos de aulas del tercer ciclo básico de escuelas beneficiarias se vieron afectadas por la fuerte disminución del tipo de cambio durante la actividad del Programa, acompañada de incrementos regulares y constantes de los precios internos, especialmente del cemento, que fue componente importante de los costos de obras encarados por el Programa (y que enfrentó un problema importante de oferta. Este mercado es monopolizado por una empresa pública y tuvo problemas en la producción).



## IV. Implementación del Proyecto

### a. Análisis de los factores críticos

Las estrategias para sortear los supuestos considerados al inicio del Programa, enumerados más abajo en lo relativo a propósito y componentes, se realizaron efectivamente, facilitándose el logro de las metas trazadas.





El MEC continúa con la aplicación del Plan Estratégico 2020, asegurando una mejor y mayor focalización de sus recursos hacia las escuelas, fortaleciendo también a sus equipos técnicos centrales y departamentales.	No sólo se continuó con la aplicación del Plan Estratégico, sino que se contribuyó a la actualización de dicho Plan, definiéndose línea de base, metas en el mediano plazo y de largo plazo.
Débil respuesta de los profesores de las escuelas beneficiarias del Programa.	Para minimizar este riesgo el Programa desarrolló estrategias de comunicación y de información desde su inicio.
Dificultad para comunicar una nueva estrategia de transformación pedagógica basada en la gestión participativa de la escuela en la reflexión sistemática de los docentes acerca de sus prácticas de modo de asegurar un mejoramiento sustancial en el aprendizaje de sus alumnos.	Para asegurar la calidad de esta comunicación, el Programa trabajó en el diseño de los materiales de capacitación y de trabajo con los agentes de la comunidad educativa. En la conformación de espacios de discusión entre profesores, llamados círculos de aprendizaje, y de equipos de gestión escolar. Así como en la provisión de materiales de apoyo para el desarrollo de las clases.
Falta de experiencia de las zonas de supervisión del MEC para dar asesoría técnica y monitorear proyectos técnico pedagógico en las escuelas	El Programa contempló recursos para mejorar la capacidad técnica de estos equipos y promovió la conformación de equipos de intervención local y zonal a efectos de mejorar la atención de las escuelas. Sin embargo, el programa no logró involucrar en su totalidad al Sistema de Supervisión.
La falta de experiencia de gerenciamiento de Programas focalizados en el MEC y la complejidad técnico administrativo del Programa puede llevar a atrasos que retarden su ejecución y desmotiven a las escuelas.	Para prevenir esta situación el Programa previó en su diseño un fuerte apoyo administrativo a la UCP y un Manual Operativo que describiera con precisión los distintos procedimientos a ser utilizados. No obstante, resulta necesario avanzar más en el fortalecimiento administrativo y de gestión.

Como ya se mencionó, otro problema que afectó el desarrollo del Programa fue la fuerte desvalorización del dólar en el país, lo que redujo la disponibilidad de recursos en moneda local. Sin embargo, la reducción del tipo de cambio perturbó el Programa sólo en la línea de las actividades, pues los objetivos (y metas) establecidos no se vieron afectados.

Por otro lado, Escuela Viva experimentó el hurto y cobro fraudulento de un talonario de cheques (66 cheques en total), en mayo de 2006, tres de los cuales fueron efectivizados por G 151,505,500 (US\$ 23,809), por lo que se inició un proceso de investigación que derivó en la rescisión de los contratos del coordinador administrativo, el tesorero, el asesor presupuestario y los dos encargados de cuenta bancaria. El caso fue derivado a la Oficina de Integridad Institucional del BID y a la justicia paraguaya, y se solicitó la reposición de los fondos robados. Entre las medidas tomadas con posterioridad por la UCP se encuentran la reasignación de las oficinas de la Tesorería a un área de acceso más restringido; la habilitación de ventanilla de pago externo; la adquisición de una caja fuerte para la guarda de valores; y la realización de un corte administrativo del área de Tesorería al 31/05/06, el que fue acompañado por una firma auditora. Igualmente, se implementó el Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) en todas sus dimensiones y se fortalecieron aquellas áreas con mayor riesgo. La evaluación se centro en tres capacidades: Capacidad de Planificación y Organización (71.07%), Capacidad de Ejecución (69.29%) y Capacidad de Control (73.95%), concluyendo que el desarrollo de las capacidades institucionales del MEC es mediano y por lo tanto su riesgo también es medio. Como resultado de la evaluación institucional se confirmó la necesidad e ejecutar un Plan de Fortalecimiento Institucional.

## b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

### Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	---	--	---

## c. Desempeño del Banco

### Clasificación del Desempeño del Banco

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	---	--	---







## V. Sostenibilidad

### a. Análisis de Factores Críticos

**Capacidad Institucional:** los principales desafíos que se encuentran en el dominio del MEC se refieren a la aplicación del Plan de Fortalecimiento Institucional a los efectos de consolidar los procesos administrativos y de gestión y coordinarlos en tiempo y forma con los procesos técnicos, que apuntan más directamente a los objetivos (todavía es necesario desarrollar la conciencia de que lo administrativo está al servicio de lo técnico y que la unidad de atención de intervención es la escuela). Las recomendaciones que se derivan del análisis SECI<sup>5</sup> se concentran en los siguientes aspectos: (i) dotación de equipamiento necesario; (ii) elaboración de manuales operativos, manual de funciones y responsabilidades, al tiempo de optimizar la estructura jerárquica del MEC; (iii) realización de monitoreo periódicos para evaluar los progresos en las actividades de fortalecimiento y anticipar riesgos que limiten el logro de los compromisos; (iv) afianzamiento de estructuras y esquemas de administración de operaciones; y (v) uso de indicadores de proceso, de resultados intermedios y finales.

**Factores externos:** el fortalecimiento institucional está vinculado también a factores políticos, por lo que el MEC debe profundizar algunas áreas como: valor agregado de las operaciones que favorezcan la temática de las innovaciones en la escuela y los IFDs, robustecimiento de la participación ciudadana en los procesos educativos, establecimiento de ejes estratégicos entre actores, apoyo a la formación de recursos humanos e incentivo y mejoramiento de mecanismos de difusión de objetivos, alcances, productos y estrategias.

**Viabilidad económica y financiera:** Las distintas actividades realizadas en el Programa para lograr los objetivos trazados requirieron una fuerte inyección de recursos para la capacitación de los equipos técnicos, los docentes, alumnos y padres, las obras de infraestructura, la provisión de materiales educativos a las escuelas, IFDs, los talleres y el apoyo de consultores nacionales e internacionales. Para sostener una intervención de estas características el MEC deberá, por un lado, optimizar su presupuesto; y, por el otro, aumentar su inversión en innovaciones educativas distintas a gastos corrientes. Todos estos esfuerzos serán necesarios tanto para la expansión a otras escuelas como para el mantenimiento de la estructura ya establecida en las 1150 escuelas atendidas en Escuela Viva.

**Escuela Viva II (1880/BL-PR-PRL1017):** para dar continuidad a este Programa (1254/OC-PR), el Banco acordó un nuevo préstamo con el Gobierno por US\$ 40 millones (PDL) para la expansión de la experiencia (intervención por contextos) hacia otras escuelas de alto riesgo que no fueron atendidas en la primera etapa. El objetivo de esa nueva operación es mejorar las oportunidades de acceso, permanencia y culminación de la EEB con calidad, especialmente de las poblaciones localizadas en los sectores más vulnerables de país. Los objetivos específicos son: (i) disminuir la disparidad existente en la EEB entre grupos de ingresos y zona rural y urbana; (ii) aumentar la cobertura en la EEB en las escuelas urbanas marginales, rurales e indígenas; (iii) disminuir la sobre-edad y aumentar las tasas de graduación en las escuelas de EEB rurales y urbanas que atienden a población pobre; (iv) mejorar el nivel de aprendizaje y logro académico de los alumnos de EEB; (v) fortalecer institucionalmente el MEC; y (vi) consolidar el proceso de articulación de padres/madres, comunidades y docentes en la gestión escolar de la EEB. Actualmente se encuentra en trámite legislativo la aprobación de esta operación.

### b. Riesgos Potenciales

No se observan riesgos potenciales pues el nuevo Gobierno ha manifestado su voluntad y decisión en continuar apoyando políticas orientadas a mejorar la calidad y equidad de la educación básica, principalmente la de los sectores más vulnerables. Una evidencia de lo anterior es la ratificación del nuevo préstamo en el sector.

### c. Capacidad Institucional

El proyecto contribuyó al fortalecimiento de la capacidad institucional del MEC en lo referente a la **Gerencia Técnica**. Una clara evidencia de ello es que la gerencia técnica del nuevo Programa (1880/BL-PR-PRL1017), que dará continuidad al presente proyecto, será responsabilidad de la Dirección de Educación Inicial y Escolar Básica del MEC y no de una Unidad Coordinadora de Proyectos (UCP) por fuera de la estructura organizacional del Ministerio. Sin embargo, en cuanto a la **Gerencia Administrativa y Financiera**, persisten las debilidades del MEC, lo cual tiene que ver más con aspectos estructurales, como la modernización del Estado (profesionalización del servicio civil y reducción de la rotación del personal administrativo y financiero).

#### Clasificación de Sostenibilidad (SO)

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	---	--	---

<sup>5</sup> Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional. Informe de Evaluación. Abril de 2007. Ministerio de Educación y Cultura (MEC).







## **VI. Evaluación y Seguimiento**

### **a. Información sobre Resultados**

Las informaciones utilizadas para la determinación de las líneas de base de los diferentes indicadores y para el seguimiento de los mismos durante la vida del proyecto fueron proveídas por la Dirección General de Planificación Educativa y Cultural (DGPEC), responsable de la elaboración de las Estadísticas Continuas del sistema educativo paraguayo. Esta dirección proveyó, de forma general, información anual de los indicadores utilizados en el programa y, de forma específica, dispuso de una base de datos exclusiva para las escuelas que fueron focalizadas desde el inicio del proyecto a objeto de medir más directamente el efecto de las acciones implementadas.

Igualmente, otras fuentes de consulta y de seguimiento de resultados fueron las reuniones mantenidas con los distintos equipos del nivel central del MEC, las visitas realizadas a los beneficiarios de los distintos componentes del programa, los informes semestrales y el informe final resultante de una mirada externa al programa<sup>6</sup>.

### **b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post**

El proyecto Escuela Viva I tendrá continuidad con el recientemente préstamo aprobado (PR-L1017-1880/BL-PR), denominado Escuela Viva II. Por lo tanto, los indicadores de resultado que hacen referencia a la eficiencia interna (tasa de promoción, repitencia, retención y rendimiento) del sistema seguirán siendo observados en el marco del nuevo proyecto. No se requiere evaluación Ex-post.

## **VII. Lecciones Aprendidas**

1. El modelo de gestión del programa ha dado buenos resultados, particularmente en las escuelas rurales. En especial, la organización del conjunto de acciones en tres etapas (sensibilización e instalación del programa en las escuelas; articulación y desarrollo de gestión participativa en la escuela; y consolidación y evaluación de los planes de mejoramiento escolar) y su enfoque participativo de articulación de la comunidad y los docentes en los aspectos de diagnóstico, gestión e implementación de las acciones en las escuelas, ha fortalecido el manejo local de las escuelas, le ha otorgado relevancia a la institución escolar y ha logrado el apoyo de los diferentes actores en la implementación del Programa. En la nueva operación se continuará utilizando este modelo de gestión. En las zonas urbanas, está siendo ajustado para tener en cuenta las realidades más complejas y potencialmente más conflictivas en contextos comunitariamente menos integrados.
2. Definir la escuela como unidad básica de intervención del Programa ha sido un acierto, especialmente cuando las principales acciones directas del programa beneficiaron a los niños/as, profesores, directores y padres/madres. En ese sentido, cuando la escuela desarrolla la capacidad de identificar colectivamente los problemas que tiene, se convierte en un factor de presión y genera demanda a los otros estamentos del sistema (supervisores, autoridades departamentales y del gobierno central), produciendo cambios en el nivel de la cultura escolar y de las políticas institucionales. En el Programa Escuela Viva II se revisarán algunos de los efectos no deseados de esta estrategia (por ejemplo: sobrecarga de trabajo de la escuela centro; tensión entre director de la escuela y otras instancias superiores por diversas demandas, mayor involucramiento del sistema de supervisión)
3. A mayor tiempo de intervención del Programa, mayor efecto en los resultados educativos de la escuela. Las escuelas con más de tres años de implementación de la propuesta pedagógica del Programa Escuela Viva desarrollan procesos que permiten visualizar desplazamientos favorables en los indicadores de eficiencia y calidad.
4. Usar las redes de escuelas de las áreas educativas en la ejecución de algunas actividades del Programa ha sido una estrategia eficiente y ha generado efectos positivos. La red de escuelas que conforman un área educativa son sistemas de vínculos entre instituciones y organizaciones orientadas a intercambios de apoyo pedagógico, resultando el recurso estratégico central de la intervención sobre el cual se asientan las conversaciones entre escuelas, sacándolas del aislamiento y la marginalidad. Con ese tipo de asociatividad, particularmente en el sector rural, se ha logrado mejorar las prácticas pedagógicas y desarrollar estrategias de refuerzo académico y atención a la diversidad.
5. La participación de los padres/madres a través de sus organizaciones (ACEs) para el mejoramiento de la infraestructura escolar, adquisición de materiales didácticos y mobiliario escolar continúa siendo un modelo probado y costo eficiente. A través de este sistema las ACEs se convierten en actores relevantes de su comunidad escolar tomando decisiones que contribuyen a mejorar la calidad de la oferta educativa, los ejercita en el manejo de fondos

<sup>6</sup> CIDE. Septiembre de 2007. "Evaluación de Resultados del Programa de Fortalecimiento de la Reforma de la Educación Escolar Básica". Programa Escuela Viva Hekokatuva. Informe Final.





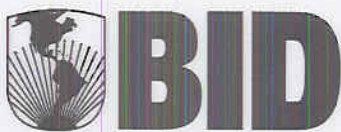
públicos con transparencia y responsabilidad y los motiva a acompañar a sus hijos en el quehacer cotidiano de la escuela.

6. Las propuestas gozan de mayor aceptación por los maestros cuando estas ponen a disposición materiales didácticos y claras estrategias pedagógicas de aterrizaje en el aula.
7. El fortalecimiento de la coordinación entre la gerencia técnica y la gerencia administrativo-financiera de la institución en los procesos de adquisiciones y contrataciones resulta importante y necesario, pues se han observado cuellos de botella en este aspecto en términos de tiempo, lo cual afecta la eficiencia y el cumplimiento de metas.
8. El país ha venido desarrollando a través del Plan Estratégico 2020 una inversión sostenida en la Reforma Educativa. El apoyo continuo del Banco al sector educación en los últimos 15 años ha contribuido a fortalecer la estructura formal del MEC. Así, por ejemplo, los directores y una porción del personal de la Dirección de Educación Inicial y Escolar Básica y de Supervisión Escolar, han trabajado previamente en el Programa Escuela Viva. Igual situación se observa en la Dirección de Planificación Educativa, quienes con recursos de los préstamos del Banco han desarrollado estrategias de micro planificación físico educativa a nivel departamental, permitiendo con ello una mejor racionalización en el uso de los recursos a escala territorial. Así, el Programa Escuela Viva ha sido una buena instancia de capacitación y de formación de nuevos cuadros directivos y técnicos al servicio de la Reforma Educativa impulsada por el MEC. En el Programa Escuela Viva II se aprovechará esta situación y las responsabilidades de ejecución serán asumidas ahora por las dependencias de línea del MEC, apoyadas por una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) más acotada. El desafío de la nueva operación es instalar la gestión administrativa y pedagógica en las direcciones respectivas del MEC, afianzar en ellas determinados procesos tales como el trabajo en equipo, la adquisición de fundamentos conceptuales y metodológicos para poder implementar políticas educativas, la gestión por metas, la capacidad de monitorear estos resultados, lo que permitirá mejorar la profesionalización de sus recursos humanos y potenciar la sostenibilidad de las acciones en el futuro.
9. El Programa Escuela Viva es un caso exitoso de un proyecto que logra establecer sus contenidos y metodologías como una política de Estado de mediano plazo. El Programa Escuela Viva ha sido uno de los instrumentos más importantes para concretar una política educativa focalizada hacia los sectores más desfavorecidos, enfatizando la importancia de la participación de los alumnos/as como estrategia innovadora y formadora de ciudadanía, el intercambio de experiencias concretas entre docentes (redes), la construcción de infraestructuras a través de la gestión de las ACEs, el desarrollo del valor de la solidaridad a través del proceso comunitario de análisis del contexto y del diseño de planes de acción, y la incorporación de problemas cotidianos dentro del desarrollo de los contenidos de aprendizaje. El nuevo gobierno del Presidente Lugo (2008) ha decidido apoyar y continuar con los lineamientos pedagógicos establecidos en el Programa.
10. Es necesario que las pruebas utilizadas para medir el aprendizaje atiendan un criterio de "comparabilidad intertemporal" que facilite la medición de los avances en materia de aprendizaje, es decir, que las mediciones del aprendizaje sean consistentes y comparables en el tiempo; criterio que no se observa en las pruebas que SNEPE aplicó cada año (1997/98, 1999/00, 2001/02, 2004/05).

### **Anexos:**

1. Actas del Taller de Cierre.
2. Evaluación del Prestatario.
3. Conclusiones y Recomendaciones de la Evaluación Final del Programa de Escuela Viva.





**Cotratato de Préstamo 1254/OC-PR**  
**Programa Fortalecimiento de la Reforma Educativa - Escuela Viva I**  
**Acta del Taller de Terminación de Proyecto**

El día 12 de noviembre de 2008 se llevó a cabo en la ciudad de Asunción, en el salón auditorio de la Representación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Paraguay, la reunión del Taller de Cierre del *“Programa Fortalecimiento de la Reforma Educativa - Escuela Viva I”*, Contrato de Préstamo 1254/OC-PR, para la presentación del correspondiente Informe de Terminación de Proyecto (PCR).

**1. PARTICIPANTES:**

Participaron de la reunión el personal gerencial, técnico y administrativo del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), consultores de la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP), directores y profesores involucrados en el Programa y representantes del Ministerio de Hacienda (MH). Adicionalmente participaron funcionarios y consultores del Banco Interamericano de Desarrollo. La lista de participantes se detalla a continuación.

Nombre	Cargo	Institución
Ana Acosta Benítez	Técnico docente de escuela urbana intervenida	MEC
Basilía Valdez de Insfrán	Representante de Escuela Urbana	MEC
César González	Representante - Componente Indígena	MEC
Cinthia Campos Cervera	Representante del área Administrativa-Financiera	MEC
Derlis Ozuna	Representante - Componente Rural	MEC
Dominique Demellenne	Consultor Universidad Católica de Asunción	UCA
Elena Vera Britos	Supervisora pedagógica	MEC
Eulalio Sanabria Martínez	Director de IFD	MEC
Fabio Riveros	Representante del área Administrativa-Financiera	MEC
Fanny Adorno	Jefa del Dpto. de Educación Rural	MEC
Genara Velázquez de Yegros	Supervisora de escuela urbana intervenida	MEC
Gerardo Delfino	Consultor	BID
Gustavo Cuadra	Especialista Sectorial	BID
Hilda González	Directora General de Información, Monitoreo y Evaluación de la Calidad Educativa	MEC
Ida Esquivel	Coordinadora Ejecutiva	MEC
Inés Perrotta	Directora de Educación Inicial y Escolar Básica	MEC
Isabel Sosa de Méndez	Profesora de escuela rural intervenida	MEC



Josefina Gavilán de Servín	Directora de escuela rural intervenida	MEC
Juan Mancuello	SSEAF- DGCDP	MH
Lúcida Machuca	ED. DEEB	MEC
Luis A. Riart	Viceministro	MEC
Ma. Isabel Velilla	Coordinadora Interina de Gestión Administrativa	MEC
María Adalís Acuña	Técnico – Dirección de Política de Endeudamiento	MH
María Elizabeth Rehnfeldt	Directora Gral. de Educación Indígena	MEC
Marta López	Representante - Componente Urbano	MEC
Masami Yamamori	Jefe de Operaciones	BID
Peggy Martínez	Representante de IFD	MEC
Ramón Giménez L.	Coordinador Técnico Pedagógico	MEC
Rocio Grance de Encina	Directora de escuela urbana intervenida	MEC
Sonia Suárez	Asistente de Investigación	BID
Stella Rojas	Coordinador - Componente Urbano	MEC
Viviana Casco Molinas	Técnico – Dirección de Política de Endeudamiento	MH

## 2. OBJETIVO DEL TALLER:

El Taller tuvo como objetivo exponer, evaluar y consensuar en forma participativa el contenido del Informe de Terminación de Proyecto, en lo que respecta a los resultados, los productos y las lecciones aprendidas del Programa.

La reunión también buscó garantizar la sostenibilidad de los productos, efectos, impactos y acciones iniciadas en el Programa, mediante el consenso y el empoderamiento de las metas y objetivos trazados y la propuesta de continuidad de los esfuerzos con ayuda del BID.

A fin de que el Taller lograra sus objetivos esperados, el Banco preparó un borrador del PCR, el que fue remitido al MEC el 20 de octubre de 2008.

La Agenda del taller fue la siguiente:

Inicio	Actividad	Responsable
9:00 ≈ 9:15	Presentación del Taller, sus objetivos. Presentación de todos los participantes.	Moderador: Gustavo Cuadra
9:15 ≈ 9:45	Presentación del contexto de la educación paraguaya y los resultados de Escuela Viva Hekokatúva. <i>Fuente: PCR</i> Presentación de las Lecciones aprendidas. <i>Fuente: PCR</i>	Presentador: Gustavo Cuadra
9:45 ≈ 10:15	Presentación de información relevante para el PCR. <i>Fuente: MEC</i>	Presentador: Ida Esquivel UCP/ MEC



10:30 ≈ 11:30	Debate sobre puntos críticos presentados por el Especialista Sectorial y el Representante del MEC	Moderador: Gustavo Cuadra
11:30 ≈ 12:00	Registro de conclusiones consensuadas en Taller de Cierre	Moderador: Gustavo Cuadra

### 3. DESARROLLO Y EVALUACIÓN DEL INFORME DE TERMINACIÓN DEL PROYECTO:

El taller fue iniciado con palabras de Gustavo Cuadra, Especialista Sectorial, quien agradeció la presencia de todos los participantes e indicó las razones de la realización del Taller de Cierre y la importancia del Informe de Terminación de Proyecto para el Banco y el país. Asimismo, manifestó satisfacción del BID por los logros alcanzados en el Programa, los que no hubiesen sido posibles sin el involucramiento y apropiación de la institución beneficiaria y sus funcionarios.

Se realizó la presentación por parte del Especialista Senior de Educación del BID sobre los avances en el contexto educativo nacional y los resultados del apoyo del BID en la reforma educativa. Posteriormente, representantes del MEC presentaron una evaluación por etapas del apoyo del Banco en el programa y los resultados obtenidos en el marco de Escuela Viva I.

Como temas principales a ser destacados, en adición a los contenidos en el Informe de Terminación, las presentaciones y los debates generados, se mencionan los siguientes:

Institucionalización del Programa en el MEC: Hubo consenso sobre la relevancia de institucionalizar la experiencia y gestión del Programa al interior de la Dirección de Educación Inicial y Escolar Básica del MEC. Las nuevas autoridades manifestaron su interés en seguir profundizando este proceso el que supone un alto grado de ajustes organizacionales y de conformación de equipos de trabajos abiertos al cambio y la innovación. Otro reto es la instalación de procesos a nivel nacional y su institucionalización y articulación con las diferentes direcciones que conforman la estructura del MEC. Se concluye que el desafío de la institucionalización es la mejor garantía de la sostenibilidad del Programa en el tiempo.

Supervisión: Se recomendó que para la próxima etapa se incorpore más activamente a los supervisores, el cual no fue contemplado con suficiente énfasis en el Programa Escuela Viva I. Los supervisores presentes insistieron en la necesidad de contar con mejores condiciones para desempeñar su labor para lo cual solicitaron una capacitación específica y mayor apoyo administrativo. El Vice Ministro Riart informó que actualmente se encuentran trabajando en una nueva concepción de la Supervisión y en el ajuste a su carga de trabajo.

Educación Bilingüe: Se reconoce que el Programa contribuyó en la alfabetización de los niños en sus respectivas lenguas maternas, lo cual mejoró los resultados educativos: disminución de repitencia, sobreedad y mejora del aprendizaje en las escuelas rurales donde se pilotó el Plan de Educación Bilingüe (Quiindy). Se reconoce el avance en la elaboración de materiales bilingües por parte del Nivel Central; igualmente se destacó la instalación de capacidades en algunas localidades para la elaboración de materiales en ambos idiomas.

Educación Indígena: Se reconocen los avances logrados en esta oferta educativa. El Programa contribuyó a la elaboración de materiales didácticos, al trabajo con docentes y al fortalecimiento de los técnicos del Nivel Central. Se resaltó que con la promulgación de la



Ley No.3231/07, que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena, se requiere profundizar la atención a esta modalidad educativa considerando el nuevo marco legal. Se acordó que durante la Misión de Arranque del Programa Escuela Viva II se redefinirán las prioridades y metas atendiendo a esta nueva situación legal.

Articulación entre lo Técnico-Pedagógico y Administrativo: Se reitero la necesidad de fortalecer la articulación entre las actividades administrativas y las pedagógicas en la gestión del nuevo Programa, factor clave para una buena gestión por resultado.

Planificación y coordinación entre MEC – Ministerio de Hacienda (MH): Existió consenso en la necesidad de mejorar los procesos de planificación al interior del Programa, lo que facilitaría el mejor cumplimiento de los objetivos y completar los procesos en tiempo y forma. Dadas las características de los proyectos en el sector educación (múltiples actores y acciones diversas) y como una forma de mejorar y optimizar los tiempos, el MEC reiteró la necesidad de contar con un presupuesto plurianual y un acompañamiento más cercano en la gestión financiera por parte del Ministerio de Hacienda.

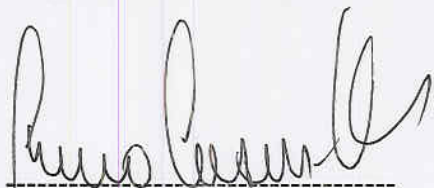
Seguros: Considerando que el Programa necesita llegar a todas las escuelas, los técnicos requieren de un Seguro de Vida o Asistencia Médica en sus visitas a terreno.



Inés Perrotta  
Directora de Educación Inicial y Educación General Básica  
Ministerio de Educación y Cultura



Ida Esquivel  
Coordinadora Ejecutiva  
Programa Fortalecimiento de la Reforma Educativa - Escuela Viva I



Gustavo Cuadra  
Especialista Senior Educación  
Banco Interamericano de Desarrollo



## AYUDAMEMORIA

REPRESENTACION EN PARAGUAY

Operación:	1254/OC-PR	
Ejecutor:	MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA	
Fecha:	12 DE NOVIEMBRE DE 2008	
Motivo:	TALLER DE CIERRE (PCR)	
Participantes:		
Nombre	Cargo	Firma
IDA ESQUIVEL	COORD. EJECUTIVA	
Rocio Grancede Encina	Directora - Urbana	
Basilio Valdez de Insfran	Coordinadora - Urbana	
Marta López	Consultora - Urbanas	
Darlis Ozuna	Coordinador Pedag. - Rurales	
Ramón Giménez L.	Técnico Pedagógico - Coordin.	
Fanny Adorno	Jefe del Departamento de Educ. Rural.	
Viviana Casco Molinas	Técnico-Diagn. Política de Endeudamiento (M.H.)	
Mario Odalis Acuña	Dir. Pol. Crédito y Deuda Públ. (M.H.)	
Juan M. Manavello L.	MH - SSEAF - DG LDP (técnico)	
Isabel Sosa de Méndez	Docente. Rural	
Elina Vera - Pulo	Supervisora Pedagógica	
Josefina Gavilán de Servín	Director de área - Rurales	
Maria Isabel Velilla	Coordinadora Gestión Adm.	
Genara Velázquez de Legros	Supervisora Ped. Zol. Cap.	
Cynthia Campos Cervera	Asistente Técnico Financiero	







**Banco Interamericano de Desarrollo**  
**Informe de Terminación de Proyecto –2006 PCR**  
**Evaluación del Prestatario**

Nombre del Proyecto: Programa Fortalecimiento de la Reforma Educativa - Escuela Viva I	
Agencia(s) Ejecutora(s): Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	
Prestatario: República Gobierno de la República del Paraguay	
Fecha de Aprobación del Proyecto: 05 de julio de 2000	Fecha Efectividad Contrato: 28 de julio de 2000
Fecha Evaluación Prestatario:	Fecha Esperada Taller de Cierre: 12 de noviembre de 2008

**Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario**

La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:

☐ Muy Probable (MP)      ☒ Probable (P)      ☐ Poco Probable (PP)      ☐ Improbable (I)

Implementación del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (HS)      ☒ Satisfactory (S)      ☐ Poco Satisfactorio (PC)      ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:

☐ Muy Probable (MP)      ☒ Probable(P)      ☐ Poco Probable (PP)      ☐ Improbable (I)

**Comentarios:** La flexibilidad y la capacidad de revisar sistemáticamente el diseño a partir de la implementación según los acontecimientos que y como se fueron dando y las necesidades detectadas en el terreno, fueron un factor fundamental para producir desplazamientos a favor de las metas y la sostenibilidad del programa. Esto se podría ver como ejemplo; una línea que incluyó a los supervisores educativos y técnicos pedagógicos, entre otros, en el proceso de acompañamiento e implementación de las acciones. La instalación y capacitación de equipos técnicos zonales y locales demostraron a través de experiencias aisladas pero asistidas desde el equipo del nivel central del programa que la expansión y la universalización del modelo será posible a través de dichos equipos.

**Desempeño del Prestatario**

Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (MS)      ☒ Satisfactorio (S)      ☐ Poco Satisfactorio (US)      ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

**Comentarios:** En general el desempeño del MEC a través de sus cuadros directivos y técnicos de planta y contratados, en ambas etapas mantuvo un nivel estable lo que le dio continuidad y profundización a las líneas de acción durante los procesos de implementación. No así el sector administrativo del MEC, y la UCP que desde la gerencia sufrió cambios frecuentes para el programa, impactando en los procesos técnicos pedagógicos los que no se vieron acompañados en tiempo por los procesos administrativos incluyendo de contrataciones.

### Desempeño del Banco

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta que punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del Prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto. Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

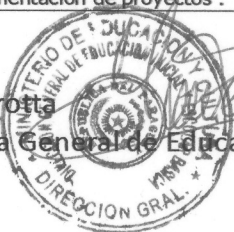
[ ] Muy Satisfactorio (MS)      [ x ] Satisfactorio (S)      [ ] Poco Satisfactorio (PS)      [ ] Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios: El Banco, facilitó a través de la asistencia técnico brindada la construcción del diseño del programa para escuelas del país, acompañó a los técnicos y directivos del MEC en el proceso de definición de las metas, líneas de acciones y estrategias de intervenciones más adecuadas para las escuelas según el contexto como también el proceso de implementación a través de las misiones de administración, supervisión, y asistencias técnicas, consultorías específicas. Se puede destacar también el seguimiento riguroso por parte del Banco a los procesos, procedimientos y compromisos asumidos por el país, si bien dentro de cierta rigurosidad también se reconoce flexibilidad y cooperación para destrabar y facilitar en muchos casos procesos administrativos y de contratación. Pero es importante destacar como dos momentos en relación a la capacidad de dar respuestas del banco; en uno de los periodos de implementación, la capacidad de dar respuestas a los procesos administrativos y de contrataciones fueron un tanto lentos, por ejemplo el proceso de adquisición de libros para bibliotecas de aulas de escuelas rurales sufrió un retraso de tres años por la falta de respuestas oportunas a una licitación que se declaró desierta. Estas situaciones se superaron durante los últimos tres años de la ejecución, donde se agilizaron, la comunicación y la expedición de No Objeciones por ejemplo como también respuestas a situaciones emergentes.

### Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco

Comentarios/sugerencias adicionales para mejorar el futuro desempeño del Banco. En la medida que el Banco acompañe los procesos de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de un proyecto, interprete las intenciones de las políticas públicas, en este caso educacionales, oriente a partir de ello y tome decisiones oportunas en relación a sus políticas de asistencia y apoyo, seguirán contribuyendo y mejorando la eficiencia y la calidad de implementación de proyectos.

Inés Perrotta  
Directora General de Educación Inicial Y Escolar básica  
MEC



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES INFORME DE EVALUACION FINAL

Este capítulo se propone sistematizar los resultados encontrados en la evaluación y formular propuestas en relación con los desafíos encontrados. Una primera parte estará destinada a describir las conclusiones referidas a las estrategias desarrolladas por el Programa para el mejoramiento de la calidad de las escuelas. Importa relevar en ello los logros políticos, institucionales y educativos y los desafíos que se propone sean considerados para la etapa que viene. La segunda parte presenta conclusiones y recomendaciones referidas al modelo pedagógico de educación intercultural y bilingüe desarrollado por el Programa; en una tercera parte se detallan las conclusiones y sugerencias referidas a los esfuerzos de mejoramiento de la formación inicial de los docentes. La cuarta parte y final, describe desarrolla un análisis en relación con la institucionalización del Programa y los elementos a tener en cuenta en ese proceso.

### 1. Estrategias para el Mejoramiento de la Calidad

Esta parte concluye respecto de las estrategias focalizadas de mejoramiento que ha ejecutado el Programa, abordándolas desde dos perspectivas: 1) los logros más importantes de la estrategia implementada, 2) los desafíos que deben trabajarse con miras a la implementación de Escuela Viva II.

#### *1.1 Logros políticos e institucionales*

Es claro que a través de las estrategias de mejoramiento implementadas por el Programa, se logró avanzar de manera significativa en la generación de un espacio para el desarrollo de la reforma educativa paraguaya. En efecto, Escuela Viva constituye el primer esfuerzo de carácter sistémico que articula una serie de instrumentos y de procesos que fueron dando forma a una política en relación con el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación básica del país. En este sentido, con independencia de las necesidades de revisión o de fortalecimiento o de los nuevos requerimientos de la etapa que viene, es posible identificar logros del Programa en cuatro ámbitos sustantivos de política, de prácticas educativas y de institucionalidad, que sin duda constituyen la base más importante para los esfuerzos que siguen.

#### a. A nivel de políticas educacionales

Los esfuerzos del Programa se integraron a **una visión estratégica** de objetivos educacionales nacionales definidos y compartidos por los diversos actores<sup>1</sup>. Más allá del cumplimiento estricto de las metas propuestas, o de las dificultades de su seguimiento, importa relevar la capacidad del Programa de contribuir de manera consistente a la

---

<sup>1</sup> . La Visión fue definida en el “Plan Estratégico de la Reforma Educativa. Paraguay 2020”.

instalación de un horizonte de resultados nacionales hacia los cuales se dio dirección a los esfuerzos y a los recursos, se desarrollaron sistemas y procesos en los distintos niveles del sistema educativo, se elaboraron planes de trabajo anual, se movilizó el trabajo de los equipos políticos y técnicos del MEC y se comunicaron los avances logrados. En este sentido, el Programa logró ser apreciado como la Reforma en la Educación Básica del Paraguay, generando compromisos en muy diversos actores involucrados en el desarrollo educativo, internos y externos al sistema escolar y muy buenas representaciones simbólicas y comunicacionales.

En relación con los niveles de avance del Plan 2020, una revisión de algunos de los indicadores propuestos permite apreciar que en muchos de ellos los avances todavía parecen insuficientes. Por cierto que los progresos en el acceso y permanencia de los estudiantes en las escuelas son notables, alcanzando niveles de cobertura prácticamente universales para los primeros años, reduciendo de manera significativa la brecha urbano-rural. Sin embargo, queda mucho trabajo todavía en relación a otros indicadores propuestos. Dos ejemplos que ilustran en buena medida desafíos relevantes, son:

- Los avances en el logro de competencias fundamentales en Comunicación y Matemática resultan todavía insuficientes, considerando los datos de resultados disponibles del SNEPE. En efecto, si se comparan con los resultados 1996/1997, con la última medición disponible (2002) en tercer y sexto grado, se observa que en tercer grado, el mejoramiento es de 3.6 puntos en Comunicación y de 2.45 puntos en Matemática (1997); respecto de 6° grado (1996), el resultado baja 2.9 puntos en Comunicación y 3.4 en Matemática.
- La meta de lograr el egreso exitoso del 80% de cada cohorte de estudiantes del 9° grado al año 2010, quedará lejos de ser lograda si se mantienen las tendencias actuales<sup>2</sup>.

Lo anterior no quiere más que relevar dos ámbitos de política de gran trascendencia para los esfuerzos que siguen, por una parte, avanzar en el mejoramiento de los resultados de aprendizaje de los estudiantes y, por otra, en la eficiencia del sistema escolar para retener a los estudiantes y mejorar sus tasas de promoción y egreso oportuno.

#### b. A nivel de actores y responsabilidades

Un segundo ámbito de política que es posible identificar como un logro aportado por Escuela Viva se refiere a la configuración de un escenario en el que se han ido definiendo diversas **responsabilidades en la toma de decisiones**, a nivel de los actores políticos, administrativos y técnicos, en los distintos niveles del sistema, incluyendo la escuela. En este sentido, es posible distinguir mucho mejor que antes los niveles de decisión y los roles respectivos, a nivel de escuelas, de estrategia de mejoramiento, de políticas y de seguimiento y evaluación de políticas.

---

<sup>2</sup> . Considerando 2004/2005 como el año base de estimación, el año 2010 se lograría retener el 54% de los alumnos que ingresaron al sistema escolar el año 2002 al Primer Grado (MEC/DGPEC).

De manera esquemática, lo anterior se puede describir de la siguiente manera:

<b>Nivel de decisión</b>	<b>Núcleo de preocupación</b>	<b>Responsables de las decisiones</b>	<b>Institucionalidad comprometida</b>
Escuela	Los procesos y resultados de enseñanza y de aprendizaje	Directivos, docentes, padres, estudiantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Círculos de Aprendizaje</li> <li>- Intercambios</li> <li>- Equipos de gestión Escolar</li> <li>- Proyectos Educativos Institucionales</li> <li>- ACEs</li> </ul>
Estrategia de apoyo a la escuela	Gestión de la enseñanza y del aprendizaje en la escuela	Directores Escuelas Centro, Supervisores, Coordinadores Departamentales de Supervisión, Directores IFD	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relaciones Escuelas Centro y Escuelas Asociadas.</li> <li>- Equipos técnicos zonales (ETZ)</li> <li>- Plan Departamental de Supervisión técnica y administrativa.</li> <li>- Validación de etapas e indicadores de mejoramiento de las escuelas.</li> <li>- Validación de una propuesta educativa bilingüe.</li> <li>- Capacitación coordinadores de Círculos de Aprendizaje, a directores, docentes, padres</li> <li>- Pasantías para docentes plurigrado.</li> <li>- Plan Departamental de Supervisión técnica y administrativa e involucramiento de la supervisión.</li> <li>- Ferias y foros de intercambio entre escuelas</li> <li>- Fortalecimiento de las ACEs</li> <li>- Plan de desarrollo institucional de los IFD</li> </ul>
Políticas	Mejora de la Calidad y equidad (procesos y resultados) de la educación nacional.	Autoridades superiores e intermedias del MEC, CONEC, equipos técnicos Nivel Central	<ul style="list-style-type: none"> <li>- UCEP</li> <li>- Equipos técnicos del Nivel Central (ETC)</li> <li>- Direcciones del MEC involucradas.</li> </ul>
Evaluación de políticas	Medición de aprendizaje de de los estudiantes y eficiencia escolar	Autoridades MEC, SNEPE, Dirección de Planeamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Todo el sistema.</li> </ul>

Este esquema simplificado da cuenta de distintos niveles de responsabilidad, actores e institucionalidad involucrados en la toma de decisiones que Escuela Viva debió desplegar

y/o articular gradualmente con el propósito de avanzar de manera eficaz en sus propósitos. No obstante las distintas situaciones que puedan darse desde la perspectiva de su funcionamiento, madurez o consolidación y desafíos pendientes, la presencia de estos elementos constituye un escenario de enorme importancia para sostener los procesos de mejora que siguen. Dicho de otra forma, no sería posible pensar en serio en una etapa en la que el centro sea el mejoramiento de las capacidades de las escuelas para asegurar enseñanza y aprendizaje de calidad a todos sus estudiantes, si estos elementos no hubiesen sido puestos por Escuela Viva. La etapa que sigue debiera fortalecer lo que se denomina la “cultura del logro”, que explicita las expectativas de la sociedad y de los padres en relación con los resultados de aprendizaje (estándares) y, sobre esa base, ordena las políticas, los apoyos a la escuela, la gestión de la enseñanza y la medición externa de los aprendizajes, estableciendo las responsabilidades correspondientes en los distintos niveles y por parte de los distintos actores (marcos de actuación o de desempeño), desde la lógica de la responsabilidad compartida y de la creciente autonomía de las escuelas. Esto implica, por ejemplo:

- Asumir la finalidad moral de reducir las diferencias de logro de aprendizaje entre los estudiantes.
- Asumir una “visión” de política que establece un horizonte de resultados de aprendizajes hacia los cuales avanzar y que ordena las políticas y estrategias tanto vertical, como horizontalmente. Esto requiere sabios equilibrios entre iniciativas centrales y locales, delegación, compromisos y responsabilidades claras de cada actor y nivel, incluyendo a las escuelas y una optimización de los recursos disponibles.
- La atención de los esfuerzos está puesta en la práctica en el aula y en la gestión curricular y pedagógica de la escuela, por lo cual los esfuerzos se refieren fundamentalmente al desarrollo de capacidades profesionales de docentes y directivos y al desarrollo de la autonomía de las escuelas.

### c. Centralidad de la enseñanza y del aprendizaje

Un tercer elemento relevante desarrollado por el Programa y que aporta al cambio de prácticas educativas, está referido al acento puesto a la **eficacia del trabajo docente y de la enseñanza en la escuela**. Las reformas educativas exitosas atribuyen a las políticas destinadas a mejorar las competencias profesionales del profesorado y de la gestión de la enseñanza en la escuela, la parte más importante de ese éxito. En este sentido, Escuela Viva ha puesto importantes esfuerzos tanto en el mejoramiento de la formación inicial de docentes, como en la formación continua de éstos; de igual forma, ha iniciado procesos de mejoramiento de las condiciones de gestión y dirección escolar.

La presencia en las escuelas de capacidades de análisis y reflexión de las prácticas pedagógicas, de una institucionalidad que las asegura y de una gestión que apoya los esfuerzos de mejoramiento de los procesos de enseñanza y de aprendizaje, constituyen una base de enorme trascendencia para las tareas que vienen, incluyendo las decisiones que deben ser adoptadas por los actores de las escuelas. De igual forma, la necesidad de



sostener y ampliar los esfuerzos de mejoramiento de la formación inicial de los docentes, en los cuales una de las claves más importantes es la profundización de los vínculos con las escuelas.

Para la etapa que sigue, adquieren relevancia otros ámbitos, que no serían posibles sin los avances logrados. Por ejemplo, la atención a los criterios de selección tanto para la formación inicial, como para la contratación laboral, perfiles docentes y directivos claros y aceptados, una carrera profesional concebida de manera que puedan identificarse las áreas de mejora, los sistemas de distinción y reconocimiento al trabajo eficaz, los recursos y el apoyo para el trabajo docente y un ambiente escolar capaz de asegurar y facilitar el buen desempeño de los profesores y profesaras.

Es posible visualizar tres instancias institucionales a nivel tanto de escuelas rurales, como de urbanas apoyadas por el Programa, que serán de enorme importancia para avanzar en estrategias de mejoramiento de los resultados de aprendizaje y de la gestión de la enseñanza:

- Los espacios de trabajo técnico y pedagógico en equipo de los docentes a través de los Círculos de Aprendizaje. Sin duda que los esfuerzos de transformación de las prácticas de trabajo en el aula, los nuevos instrumentos de gestión curricular, pedagógica y de evaluación de la enseñanza de la escuela, estarán mediados por el trabajo que docentes y directores de escuela hagan en este espacio de trabajo.
- La relación entre escuelas centro y asociadas debiera consolidarse y ampliarse en la nueva etapa, constituyéndose en parte de la cadena de asesoría o asistencia a las escuelas, tanto en ámbitos pedagógicos, como de gestión y dirección escolar. Por ejemplo, la asesoría de docentes de escuelas centro a docentes de escuelas asociadas en materias de planificación curricular, didácticas, evaluación y de trabajo en aula o la de directores de escuelas centro a directores de escuelas asociadas en materias de gestión curricular y pedagógica.
- La consolidación y ampliación de funciones de los Equipos de Gestión Escolar, integrando nuevos desafíos vinculados al mejoramiento de los resultados de aprendizaje de los estudiantes, por ejemplo, la definición, seguimiento y evaluación de compromisos de gestión y de planes estratégicos para abordarlos.

#### d. Compromiso con la equidad educativa

Un cuarto ámbito de logros políticos e institucionales, tiene que ver los aprendizajes logrados en el **trabajo con escuelas que atienden a los estudiantes más desfavorecidos** por razones de ruralidad, pobreza o étnicas. Hay suficientes antecedentes que indican que los buenos rendimientos de un sistema escolar dependen de manera crucial de la capacidad de los sistemas educativos para abordar las necesidades de las escuelas y estudiantes de mayor riesgo educativo.

El Programa ha avanzado en el establecimiento de un modelo de mejoramiento de escuelas rurales, urbanas e indígenas, trabajado de manera preferente con las de mayores

requerimientos. Ello incluye la incorporación del idioma guaraní como un contenido transversal de la estrategia de mejoramiento. Es claro que la ampliación de cobertura prevista para la fase II de Escuela Viva puede basarse en el conocimiento acumulado y los sistemas de base que está claro sirven para echar a andar procesos de mejora en las escuelas. Por otra parte, la mayoría de las nuevas escuelas no debieran tener características muy distintas de las ya beneficiadas por el Programa. Sobre este esfuerzo y teniendo el mejoramiento de niveles de rendimiento como una meta política, es preciso que las estrategias futuras y los enfoques de enseñanza aseguren la subsistencia de un sistema educativo socialmente integrado, en el que los esfuerzos tiendan hacia la individualización de las estrategias de enseñanza y a afrontar las diferencias entre los estudiantes dentro de las aulas, a través de docentes preparados para abordar la diferenciación.

### *1.2. Logros pedagógicos de Escuela Viva*

De acuerdo a la opinión de los distintos actores involucrados, el Programa ha logrado poner el foco de atención de las escuelas en el aprendizaje de los alumnos. Este logro es atribuible en parte importante, a la instalación de espacios técnicos de reflexión, trabajo y desarrollo pedagógico. Un papel central ha tenido en esto los Círculos de Aprendizaje, pero también el intercambio pedagógico, los PME, los EGE, los procesos de autoevaluación de los IFD. Este es uno de los resultados más importantes del Programa (ver capítulo II y IV). Esa base permite seguir avanzando en centrar cada vez más los esfuerzos en la gestión de la escuela para el mejoramiento de los procesos y resultados de aprendizaje, en el trabajo de los docentes para mejorar la preparación de la enseñanza, en la creación de un ambiente y unas condiciones que aseguren mejor el aprendizaje de todos los estudiantes.

También gracias a este proceso de mejoramiento iniciado por las escuelas del Programa, se obtuvieron resultados altamente positivos en el plano de la eficacia de estas instituciones, en términos del rendimiento, la aprobación y retención de los niños y niñas. Como se analiza en el capítulo VI de este informe, la evidencia sobre los progresos obtenidos por las escuelas del Programa muestra que el trabajo realizado ha ido en la dirección correcta, fortaleciendo la inclusión y la equidad del sistema educativo.

Uno de los principales aciertos de la estrategia de Escuela Viva, que contribuye a justificar sus buenos resultados, se debe a que considera a la escuela como la principal unidad de intervención. Este es un enfoque que debe mantenerse en la segunda fase, aunque con algunos matices que son señalados más adelante. En ese sentido, cuando la escuela desarrolla la capacidad de identificar colectivamente los problemas que tiene, se convierte en un factor que genera demandas a los otros estamentos del sistema (supervisores, autoridades departamentales y del gobierno central), produciendo cambios a nivel de la cultura escolar y de las políticas institucionales<sup>3</sup>. Escuela Viva logró lo anterior partiendo su intervención “desde” y “con” las escuelas, más que “bajando”

---

<sup>3</sup> Informe de Proyecto Escuela Viva II, BID, 2007.

contenidos o estrategias diseñadas estandarizadamente. Esto permite augurar una mayor capacidad para sostener los esfuerzos de mejoramiento de la etapa que viene, en la medida en que las escuelas han institucionalizado las nuevas prácticas de trabajo y gestión.

El fortalecimiento de la gestión de las escuelas tiene también una relación estrecha con el énfasis que puso el Programa en la relación escuela – familias – comunidad. Los resultados en este plano son ampliamente reconocibles. Las familias se acercaron a las escuelas, contribuyeron a iniciar los procesos de mejoramiento a los que el Programa invitó y demostraron un mayor compromiso con el proceso educativo de sus hijos. Por su parte, las escuelas se abrieron paulatinamente a mayores espacios de participación de las familias en la gestión de las instituciones.

La lógica de proyectos instalada por el Escuela Viva también contribuyó al fortalecimiento de la gestión de los centros escolares. Las escuelas y sus actores se comprometieron con el proceso de cambio, a través del cumplimiento de objetivos y metas concretas. En este sentido, los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) se constituyeron en una oportunidad de desarrollo para las escuelas, que les permitió impulsar iniciativas y enfrentar participativamente los desafíos del mejoramiento. Como se señaló antes, éstos potenciaron la capacidad de las escuelas para trabajar en equipo y plantear soluciones considerando la opinión de toda la comunidad educativa. Lo que sigue en este sentido, es profundizar las capacidades de trabajo autónomo de las escuelas para el mejoramiento de la gestión de la enseñanza y de los resultados de aprendizaje, sobre la base de las definiciones de su proyecto institucional y de las necesidades de mejoramiento que surjan, de acuerdo a los resultados de eficiencia interna y de los aprendizajes de los estudiantes establecidos por el SNEPE. Ello bien puede ser a través de iniciativas financiadas vía transferencia a las ACEs.

Finalmente, es relevante considerar en estas conclusiones que los resultados positivos del Programa no pueden dissociarse de la eficacia de su dimensión simbólica y comunicacional. Como se señaló, Escuela Viva logra posicionar un discurso, una meta que clarifica la dirección en la que debe movilizarse el sistema educativo en su conjunto y cada escuela del Programa en particular. Este es un capital subjetivo que no puede perderse ni desaprovecharse en la segunda fase del programa, pues moviliza y compromete a las escuelas y a sus distintos actores.

### 1.3. Desafíos pendientes

Los buenos resultados de Escuela Viva conducen a la necesidad de diseñar una estrategia de apoyo al mejoramiento que, junto con considerar los puntos favorables de esta primera intervención, se haga cargo de los aspectos pendientes. En ese escenario, esta sección sistematiza los principales desafíos que deben enfrentarse en la segunda fase, algunos de los cuales están ya considerados en el diseño de Escuela Viva II.

El principal desafío de Escuela Viva II tiene que ver con los esfuerzos de mejoramiento de las prácticas docentes y el trabajo en la sala de clases y de gestión curricular y

pedagógica de las escuelas. La evidencia recogida por esta evaluación indica que los cambios generados por el Programa todavía no han impactado suficientemente en una mejor implementación del currículum y por lo tanto en mejores aprendizajes de los estudiantes (ver capítulos II y VI).

Es imperativo avanzar en la generación de procesos de desarrollo profesional docente que fortalezca las capacidades de los profesores en su trabajo. **Escuela Viva II deberá poner mucho más énfasis en los procesos pedagógicos de las escuelas, conectados con la gestión escolar y la mirada de la escuela como sistema.** Se requiere apuntar al “corazón” de la reforma: las prácticas de los profesores y las condiciones de la escuela para asegurar un buen desarrollo de éstas. Se trata de una etapa donde la pedagogía y la didáctica tienen un peso mayor en los procesos de capacitación y transferencia que lidera el programa. En este escenario, la gestión escolar, se transforma en una herramienta central que genera condiciones y sistemas, planifica, apoya, hace seguimiento y evalúa al interior de la escuela los dispositivos de mejora de la enseñanza y del aprendizaje.

Entonces, si bien el foco del trabajo con las escuelas debe ponerse en el ámbito pedagógico, no puede omitirse la consideración de otros aspectos que pueden estar dificultando mejoras en este ámbito principal. Si bien la calidad de una escuela se cristaliza en los logros de aprendizaje de sus estudiantes, éstos están sustentados en un conjunto de aspectos que constituyen a la escuela como sistema y permiten que su acción educativa sea efectiva. Aspectos subjetivos (de relaciones interpersonales y de apropiación del sentido de la obra común), aspectos institucionales (de gestión y conducción pedagógica de la organización), aspectos relativos a la interacción de la institución escolar con el medio en la que está inserta, son ejemplos del “entorno” en el que se producen los logros académicos, que son parte de la gestión de la escuela y que Escuela Viva II no puede dejar de promover.

Frente a estos desafíos, es central un mayor protagonismo de los Institutos de Formación Docente en el diseño e implementación del perfeccionamiento continuo de los profesores. Esto permitirá facilitar la labor del Estado al asociarse con otros para la ejecución de sus acciones y al mismo tiempo se avanza en la transformación de formación docente, al generar espacios de conexión entre la escuela, sus necesidades y estos institutos. En este sentido, resulta imprescindible una acción que sostenga y amplíe los esfuerzos de renovación, alineación y articulación de los IFDs con el sistema escolar.

A pesar de ello, la evidencia indica que no hay escuelas efectivas sin docentes efectivos. Mejorar la calidad de los docentes en Paraguay es, por lo tanto, un camino obligado y urgente si se aspira a un sistema que entregue una educación de calidad con equidad. Para ello, es indispensable i) desarrollar una estrategia que permita la atención diferenciada a las escuelas; ii) ordenar la supervisión para el apoyo al mejoramiento de las escuelas; iii) promover nuevas redes de apoyo a las escuelas; iv) generar marcos de actuación para los actores del sistema escolar; v) fortalecer los sistemas de evaluación del mejoramiento de los aprendizajes; vi) mejorar las capacidades del SNEPE; y, vii) asegurar la capacidad de evaluación y estudios en el MEC.

*(i) Estrategias de apoyo diferenciadas según las necesidades de las escuelas*

Escuela Viva II debiera ser un Programa que apoya diferenciadamente a las escuelas, según sus particularidades y el momento de desarrollo en el que se encuentren. La tendencia general en los programas de mejoramiento de la calidad de la educación, apunta justamente en esa dirección. Esto implica que la intervención del programa debe partir de la realidad de cada escuela, y definir planes de mejoramiento de común acuerdo con ellas. Se trata de partir con un diagnóstico integral que se actualice y se modifique constantemente.

**La nueva versión del Programa debiera evitar un diseño e implementación estandarizada de sus líneas de acción y ser capaz de “gestionar la diferencia”.** La estandarización no deja espacio a la particularidad de situaciones y dificulta que directivos y docentes, disientan, negocien, resignifiquen el apoyo y en este proceso hagan suyo el cambio que se busca relacionándolo con su trabajo concreto en la escuela.

La diferenciación de los apoyos es central en la fase II del Programa debido a que se trabajará con escuelas que ya han formado parte de Escuela Viva y con otras que no han tenido un mayor involucramiento con lo que el programa hace y promueve. Con aquellas que ya se ha trabajado, el énfasis debe estar puesto en la sustentabilidad de los cambios, en mejorar la gestión y en lograr un mayor impacto en la sala de clases. Con las escuelas nuevas del programa, deben generarse las condiciones básicas que se intencionaron en la primera generación del Programa, pero sin descuidar los aprendizajes que dejó la implementación de Escuela Viva I y que permite mejoras incluso en el “primer piso” de reformas.

Debe considerarse que la diversificación de los apoyos sólo es posible en el marco de un diseño y de una implementación del Programa que reconozca y genere un protagonismo central de los niveles locales del sistema educativo. Esto implica, en términos concretos, involucrar fuertemente al cuerpo de supervisores y técnicos, lo que a su vez supone hacerse cargo de las debilidades de la supervisión que se han descrito en este informe y que se retoman más adelante en estas conclusiones.

La diferenciación de ofertas de apoyo no tiene que ver solamente con estrategias que consideran la situación inicial de la escuela y “negocian” con ella un plan de mejoramiento, entregando soportes para su implementación. Al mismo tiempo, supone que debe innovarse en el desarrollo de nuevos dispositivos y estrategias que apunten a mejorar la calidad del trabajo en las escuelas. En este sentido, **se sugiere diseñar “proyectos de anticipación” para implementar en grupos reducidos de escuelas, que permitan ir probando in situ algunas intervenciones más específicas e ir incorporando sus hallazgos a las estrategias focalizadas del programa.**

En lo que sigue se desarrollan dos ejemplos de estrategias de diferenciación, que permiten adecuar la “intervención” a los requerimientos efectivos de las escuelas. El primero justifica la presencia de “mediadores” para el mejoramiento de la enseñanza y el segundo, para aprovechar y diseminar los logros de las escuelas efectivas.



Ejemplo N° 1:

Estrategia	<i>Institucionalización de la figura de los “mediadores para el mejoramiento de la enseñanza”</i>
Justificación	<p>La evidencia sobre efectividad escolar, indica que las instituciones escolares logran un alto grado de eficacia gracias a que confluyen esfuerzos internos con apoyos externos. Las escuelas requieren de un impulso externo efectivo, que potencie el cambio interno.</p> <p>La experiencia de Escuela Viva I, respecto al empoderamiento de actores intermedios o facilitadores del cambio y su impacto en las escuelas, confirma la importancia de apostar por la institucionalización de estas figuras dinamizadoras en el sistema educativo paraguayo. Esto supone generar las condiciones para que principalmente los coordinadores de círculo y los directores de área cuenten con los tiempos y recursos necesarios para capacitarse y ejercer su rol de mediador al interior de las escuelas. En Chile, por ejemplo, la experiencia de los Profesores Consultores de la Estrategia LEM<sup>4</sup>, ha dejado en evidencia la potencialidad de los programas que promueven y garantizan la existencia de una figura que apoya en terreno a los docentes y que al mismo tiempo cuenta con los espacios para un desarrollo profesional efectivo.</p>
Recomendaciones	<p>(i) Los Coordinadores de Círculos debieran asumir más claramente el rol de mediadores del mejoramiento de la enseñanza y deberían ser capacitados en gestión curricular y pedagógica y ser dotados de tiempo, dentro y fuera de la escuela, para ejercer eficientemente su rol de asistencia técnica y pedagógica a las escuelas. Se sugiere también, entregarles a estos un incentivo material o simbólico, que haga más atractiva la función y permita ir construyendo una masa crítica de facilitadores del cambio, tanto en la educación rural como urbana (ver capítulo II).</p> <p>(ii) De manera complementaria, es preciso integrar a la estrategia, docentes de escuelas centro, reconocidos como excelentes en su trabajo a nivel de aula en lenguaje y comunicación, en matemáticas y en ciencias (inicialmente al menos), que destinen parte de su tiempo a apoyar el trabajo en aula de</p>

<sup>4</sup> Esta estrategia busca transformar las prácticas pedagógicas de los docentes de parvularia y primer ciclo, mediante la asesoría en contenidos disciplinarios y didácticos de los subsectores de Lenguaje y Matemática, por parte de un *profesor(a) consultor*. Esta asesoría se entrega a través de capacitación y apoyo en el aula mediante el estudio y aplicación de *unidades didácticas* que estructuran el proceso de enseñanza-aprendizaje en el aula



	<p>docentes de escuelas asociadas. En este caso, el foco está centrado menos en la gestión curricular y pedagógica y mucho más en el mejoramiento de las prácticas de enseñanza a nivel de aula (“mentoría para la mejora de la enseñanza”). Por cierto que los “profesores mentores” pueden ser especialmente capacitados en las didácticas de las disciplinas.</p> <p>(iii) La presencia de “mediadores” para el mejoramiento de la enseñanza en las escuelas, requiere acciones de capacitación éstos, tanto en los ámbitos de gestión curricular y pedagógica, como en didácticas y en los contenidos disciplinarios. En ello debiera involucrarse a los IFD, aprovechando las capacidades existentes o generándolas a través de un programa especial.</p>
--	--

## Ejemplo N° 2

Estrategia	Redes de escuelas autónomas
Justificación	<p>Las escuelas que alcancen los indicadores de la etapa de consolidación de los procesos y resultados que el Programa se propone y hayan sostenido altos niveles de logro de aprendizaje de los estudiantes, en tanto sostengan esas condiciones, debieran ser consideradas escuelas autónomas. En ellas el MEC deja de “intervenir” y se constituyen en una evidencia ante la opinión pública que las escuelas del Programa van obteniendo avances que les permiten ir ganando mayores niveles de autonomía y el carácter de “escuelas ejemplares”, por lo que su rol debiera ser el de apoyar las estrategias de mejoramiento de otras escuelas.</p>
Recomendaciones	<p>(i) Estudiar estas escuelas en lo que se refiere a las características y factores de efectividad y a los mecanismos de sostenibilidad de los cambios y del mejoramiento. Difundir estos estudios</p> <p>(ii) Transformar estas escuelas en centros que reciben pasantes directores y docentes.</p> <p>(iii) Que directores y docentes de estas escuelas cumplan funciones de mediadores de la gestión y de la enseñanza.</p> <p>(iv) Que directores de estas escuelas integren los paneles de evaluación externa del sistema de aseguramiento de la calidad.</p> <p>(v) Que estas escuelas sean centros de prácticas de estudiantes de los IFD.</p> <p>(vi) Que sean centros de validación de innovaciones en ámbitos pedagógicos y de la gestión.</p>

*(ii) Una supervisión a tono con los desafíos del mejoramiento educativo*

Para la efectividad de Escuela Viva II y por tanto para mejorar la calidad y equidad del sistema educativo paraguayo, es fundamental **rediseñar y fortalecer el sistema de supervisión del MEC. Se debe avanzar hacia un modelo verdaderamente descentralizado, donde el apoyo técnico – pedagógico sea orientado por el Programa, pero ejecutado por los actores y niveles locales.** Esto supone, por cierto, instalar capacidades técnicas en la supervisión que hoy no existen o muestran fuertes debilidades.

Es urgente la existencia de una supervisión ministerial renovada, con la capacidad de “empujar” el mejoramiento de las escuelas. El desafío es construir una supervisión técnicamente potente, con un rol claramente definido y con estándares de desempeño orientadores para su trabajo<sup>5</sup>. Un estudio reciente realizado en Chile sobre experiencias públicas y privadas de supervisión escolar, señala que si bien no hay un modelo óptimo de supervisión, es posible identificar algunas claves para un buen sistema de supervisión. Entre éstas destacan<sup>6</sup>:

- Considerar la escuela como un todo (como un “sistema”), cuidando que las distintas acciones confluyan en el logro de metas en el plano técnico-pedagógico.
- Centrar su quehacer en entregar una asesoría pedagógica que permita a las escuelas y liceos mejorar la calidad del trabajo que hacen.
- Considerar a la escuela como un sistema en interacción con su contexto, tanto en términos de la comunidad en que opera, como en relación con las instituciones que lo sostienen.
- Considerar la importancia de la dimensión subjetiva, lo que supone comprender el sentido que los actores asignan al apoyo externo y generar un ajuste de expectativas entre los actores de la escuela y quienes realizan la supervisión.

Los temas de gestión institucional, convivencia interna, coherencia de las distintas acciones que realiza la unidad educativa, debieran ser preocupación central de la supervisión en Paraguay. Deficiencias graves en estas áreas desvían la atención de la escuela de los temas pedagógicos y restan tiempo, rigor, y dedicación al trabajo de enseñanza aprendizaje. Las experiencias corroboran que la supervisión para ser efectiva

---

<sup>5</sup> Se sugiere la construcción de estándares de desempeño para los supervisores, que posteriormente debieran formar parte de un Marco de Actuación para el Sistema de Supervisión.

<sup>6</sup> Muñoz, G. & Raczynski, D. (2005) “Experiencias Públicas y privadas de Supervisión Educacional: Lecciones y Aprendizajes para Chile”, MINEDUC. Este estudio alimenta varias de las recomendaciones que en este informe se entregan.

debe mirar a la escuela de modo integral, definiendo apoyos en los ejes que se muestran problemáticos, redireccionando a medida que la escuela transforma parte de sus prácticas y va superando etapas.

La consecuencia de lo anterior es que el supervisor no debiera ser un especialista en el área curricular o en un tipo especial de problemas escolares sino más bien “un especialista en escuelas”. Sus capacidades están por el lado de la gestión: conoce el funcionamiento de las instituciones escolares y de los distintos aspectos del mismo que son estratégicos para asegurar sus logros pedagógicos; y por el lado de la asesoría: sabe apoyar el desarrollo de acciones y capacidades autónomas en las escuelas.

El trabajo de la supervisión con las escuelas, como se ha señalado en varias oportunidades, debe partir de la realidad de cada escuela, y definir planes de mejora de común acuerdo con ésta. Las relaciones entre la supervisión y la escuela deben ser regulares, lo que implica una presencia fuerte del supervisor en la escuela, acompañada de relaciones fluidas con respuestas recíprocas oportunas por otros medios.

El trabajo de supervisión en la escuela debe seguir un plan, en el cual se conocen las fechas de las visitas, lo que se va a hacer en cada una, lo que se va a observar y por qué se hace, los temas que se trabajarán con las distintas personas en la escuela. Por otro lado, el trabajo del supervisor debe ser exigente y presionar hacia cambios en las prácticas y procesos de la escuela y al mismo tiempo dar sugerencias y apoyo para la mejora, conversando con ésta posibilidades nuevas de acción y retroalimentando constante y oportunamente lo que la escuela hace o decide hacer.

Todo lo anterior corresponde al horizonte hacia el cual, de acuerdo a la opinión de los evaluadores, debe moverse el sistema de supervisión del MEC. Procesos de reforma de este tipo, deben apoyarse en la evidencia que existe en otros países que de manera similar están ejecutando actualmente cambios profundos en sus sistemas de Supervisión (por ejemplo, Colombia y Chile entre otros).

El siguiente esquema resume las nuevas orientaciones hacia las cuales se propone que avance el sistema de supervisión educativa del Paraguay, a partir de dos desafíos amplios:

<b>Desafíos</b>	<b>Dirección de los cambios</b>	<b>Ejemplos de opciones</b>
1. Desarrollar una institucionalidad del sistema de supervisión que facilite la participación de la supervisión en las estrategias de mejoramiento de la calidad educativa de las escuelas.	Vinculación institucional de la Dirección de Supervisión con las Direcciones de Educación Inicial y Básica, de Educación Media y de Educación Permanente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instalación de una coordinación horizontal entre las distintas direcciones responsables del sistema escolar y la Dirección de Supervisión Educativa para concordar las estrategias de planificación, apoyo y evaluación de las políticas y del trabajo de la supervisión.</li> <li>- Desarrollo de un plan de trabajo anual conjunto de las Direcciones involucradas, que incluya compromisos de resultados nacionales y departamentales, las actividades, los recursos y los mecanismos de seguimiento.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Especialización de los supervisores y técnicos para el apoyo pedagógico a centros educativos (inicial y primaria, media y permanente) y cambio de dependencia a las Direcciones del MEC correspondiente. La Dirección de Supervisión podría mantener la supervisión administrativa de las escuelas.</li> </ul>
2. Modernizar el sistema de supervisión técnico-pedagógica.	Dotar a la supervisión de las competencias profesionales para apoyar a las escuelas en el mejoramiento de los resultados de aprendizaje de los estudiantes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caracterizar las funciones de la supervisión, considerando que ello debiera incluir la asesoría educativa, la evaluación institucional y el resguardo de derechos, identificando las tareas claves en cada caso.</li> <li>- Definir los niveles del sistema (Central, Departamental, Zonal), en términos de roles y funciones, estructura y responsabilidades.</li> <li>- Definir los dominios, criterios y descriptores de un marco de actuación para la buena supervisión.</li> <li>- Implementar un plan de formación de la supervisión, sobre la base de los desempeños propuestos.</li> <li>- Desarrollar instrumentos de mejoramiento de la gestión de la supervisión: compromisos de gestión departamental y zonal, planes anuales de supervisión, información, apoyo y seguimiento de los planes de asesoría a las escuelas.</li> </ul>

*(iii) Alianzas con otros actores para apoyar el mejoramiento*

Hasta el momento, la Reforma Educativa en Paraguay ha apostado fundamentalmente por intervenciones ejecutadas a través de la estructura del MEC y en los últimos años a través de programas que llegan más directamente a las escuelas (UCP, ETC, Direcciones, Supervisión).

Sin embargo, las experiencias en el último tiempo, en varias partes del mundo, indican que estas vías resultan insuficientes para atender la diversidad de requerimientos de apoyo de las escuelas. Ello resultará más claro en la medida en que el foco de las políticas se vaya abriendo al desarrollo de estrategias capaces de atender las diferencias.

Es preciso avanzar hacia la construcción de alianzas entre el Estado e instituciones del tercer sector o privadas, que han desarrollado experiencias exitosas en el apoyo a escuelas y en la instalación de capacidades para el cambio educativo. En Chile, por ejemplo, se ha ejecutado recientemente una estrategia que transfiere las funciones de apoyo a un grupo de escuelas vulnerables desde la supervisión a instituciones de este tipo: fundaciones, corporaciones, universidades<sup>7</sup>. En el caso paraguayo, no debe desecharse la alternativa de

<sup>7</sup> El sentido de transferir la supervisión de este tipo de escuelas con bajos resultados de aprendizaje radica en el supuesto de que es en esos contextos donde más desafiante es la tarea de supervisión y por lo tanto es más provechoso entregar dicha responsabilidad a instituciones con experiencia en apoyo técnico.

evaluar y fomentar la existencia de estas instituciones, que en el mediano plazo podrían actuar como un complemento y un aliado de la supervisión y de los programas de mejoramiento implementados por el MEC.

*(iv) Generación de “Marcos de Actuación” para el Sistema Educativo*

En la actual etapa de la Reforma Educativa en Paraguay, el Ministerio de Educación debe establecer y comunicar con claridad los principios y prioridades de la política de corto, mediano y largo plazo, definiendo marcos, estándares y regulaciones coherentes con esos objetivos. La construcción y difusión de Marcos de Actuación es una de las alternativas más utilizadas para esto.

Los Marcos de Actuación corresponden a declaraciones respecto a las tareas, criterios y estándares de desempeño que los distintos niveles y actores del sistema educativo debieran alcanzar. Proponen por lo tanto, un “punto de llegada”, un horizonte que orienta el trabajo de las escuelas (de sus directivos y docentes) y de los supervisores. Dichos Marcos definen competencias y al mismo tiempo buscan responsabilizar a los distintos actores del sistema. Son, al mismo tiempo, una herramienta formativa para orientar las prácticas de los actores del sistema educativo y, por otra, un instrumento para aclarar los criterios que permitan evaluar el trabajo de dichos actores.

Los aprendizajes y la evidencia acumulada por la implementación de Escuela Viva I, son un piso fundamental con miras a la construcción de marcos de actuación orientadores. En un momento como el actual, es indispensable contar con herramientas como esta, que permiten socializar e instalar en el sistema educativo los principios y criterios generales que deberían guiar el trabajo de las escuelas. Este puede ser uno de los avances más sustantivos de una segunda versión de Escuela Viva II.

El siguiente esquema propone algunos ejemplos de instrumentos y una trayectoria para avanzar en esta “cultura del logro” a través de la definición de “marcos de actuación”:

Instrumentos	Tareas principales	Resultados de mediano plazo
1. Metas de logro de aprendizaje escolar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seleccionar del currículo los aprendizajes esperados por cada grado, detallando conocimientos y habilidades en cada una de las áreas consideradas fundamentales en la formación de los estudiantes.</li> <li>- Para los distintos aprendizajes, detallar indicadores de desempeño, en términos de actividades que puede hacer el estudiante.</li> <li>- Descripción de ejemplos de actividades de trabajo a nivel de aula, destinadas a facilitar las tareas de la enseñanza.</li> <li>- Ejemplos de evaluaciones de aprendizaje para ser aplicadas por los docentes.</li> <li>- Aplicación de pruebas nacionales basadas en los aprendizajes esperados.</li> <li>- Difusión pública de resultados por zonas.</li> </ul>	Definición de estándares nacionales de aprendizaje.

	- Análisis de resultados por escuela.	
2. Criterios para el buen ejercicio profesional de los docentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración de un documento que describa los dominios del ejercicio profesional de la docencia, siguiendo el ciclo del trabajo de los docentes (por ejemplo, planificación y preparación de la enseñanza, generación de un buen clima para la enseñanza y el aprendizaje de los estudiantes, ejercicio de la enseñanza y de la evaluación para que todos los estudiantes aprendan y las obligaciones referidas a su formación permanente).</li> <li>- Concordar estos criterios con los docentes y con el gremio docente.</li> <li>- Ordenar la formación inicial, la formación en servicio y los incentivos de acuerdo a los criterios para el buen ejercicio de la profesión.</li> </ul>	Creación de sistemas de evaluación del desempeño, de incentivos, de formación inicial y de formación continua de docentes.
3. Criterios para el buen desempeño profesional de directores de escuelas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración de documento que contenga dominios y criterios que aborden el quehacer profesional de un director de escuela, sobre la base de un modelo de competencias de desempeño.</li> <li>- Concordar estos criterios con directores en ejercicio y/u organizaciones que los agrupen.</li> <li>- Ordenar la formación de directores, la evaluación de desempeño y los incentivos a los criterios concordados.</li> </ul>	Sistemas de evaluación del desempeño de directores, de incentivos y de formación permanente
4. Sistema de aseguramiento de la calidad de las escuelas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sobre la base de los “Criterios para el buen desempeño profesional de directores de escuelas”, abrir los dominios y criterios de un modelo de calidad de la gestión de la escuela.</li> <li>- Generar instrumentos y procedimientos para instalar gradualmente un sistema de aseguramiento de la calidad de la gestión de las escuelas, que incluya al menos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoevaluación de las escuelas</li> <li>• Panel de evaluación externa</li> <li>• Compromisos públicos de resultados de aprendizaje de la escuela</li> <li>• Planes de acción</li> <li>• Cuenta pública de resultados.</li> </ul> </li> </ul>	Sistema de rendición de cuentas

*(v) Fortalecimiento de los procesos de evaluación del mejoramiento*

Otro desafío asociado a la segunda fase de Escuela Viva tiene que ver con el fortalecimiento de los sistemas de evaluación de la calidad para el conjunto de las escuelas. Si bien la cobertura de SNEPE ha avanzado y el estándar de calidad con el que se han realizado las evaluaciones también ha mostrado avances importantes, es necesario ir transformando a este instrumento en el termómetro de la calidad de la educación de todas o de la mayoría de las escuelas en Paraguay.



Lo anterior supone ampliar fuertemente su cobertura y la periodicidad de su aplicación, garantizar la calidad del proceso, la elaboración de los instrumentos, avanzar en la estandarización de las mediciones para hacerlas comparables, mejorar la comunicación de los resultados hacia las escuelas y fortalecer la capacidad del MEC para analizar detenidamente los resultados.

Medidas como las anteriores permitirán ir transformando a SNEPE en una herramienta legitimada socialmente y que al mismo tiempo presione a las escuelas a obtener mejores resultados en las siguientes mediciones (ver capítulo V).

Junto con estos desafíos específicos de SNEPE, **Escuela Viva como programa debe mejorar en la segunda etapa sus propios dispositivos de evaluación.** Es necesario que se le asigne un mayor peso a la dimensión de evaluación de las intervenciones. Para ello, debe avanzarse en la construcción de líneas de base a nivel de resultados de aprendizaje, pero también respecto de los procesos institucionales y pedagógicos de las escuelas<sup>8</sup>. Junto con eso, debe ponerse un foco especial en la evaluación del uso efectivo de los recursos pedagógicos entregados a las escuelas (y su impacto en las prácticas). Se recomienda no dejar de lado un estudio sobre la sustentabilidad de Escuela Viva I.

Finalmente, para efectos de la segunda etapa de Escuela Viva, lo que no debe perderse de vista es que el punto central para avanzar en la calidad y equidad es lo que hacen las instituciones escolares. Se requiere con fuerza instalar capacidades en las escuelas que las transformen en efectivas. Esto tiene que ver con cambios en las formas de organización y funcionamiento (en el “modo de hacer las cosas”) de estas instituciones y no sólo con la disponibilidad de mejores insumos e infraestructura, que por cierto ha evidenciado mejoras sustantivas en los últimos años.

El desafío de Escuela Viva II es generar un contexto que haga posible la efectividad escolar. La pregunta relevante entonces es cómo la política educativa genera dicho contexto, garantizando las condiciones mínimas para una educación de calidad y fortaleciendo las capacidades de las escuelas. El salto en calidad y equidad es posible, pero para ello no hay atajos. A veces se olvida que en educación no hay procesos fáciles ni cambios sustantivos a corto plazo. La complejidad del sistema y la multiplicidad de actores que en él interviene obligan a pensar en procesos también complejos, con tiempos prolongados, y con cambios en las conductas que no necesariamente van al ritmo esperado.

#### *(vi) Mejoramiento del SNEPE*

---

<sup>8</sup> . Por ejemplo, para las escuelas urbanas y rurales que ya participaron en el Programa podría desarrollarse una experiencia demostrativa de seguimiento/apoyo/evaluación de la línea de base señalada. Ello debiera incluir al menos: la definición de niveles de logro de aprendizajes por grado o subciclo, la explicitación de indicadores de aprendizaje, de ejemplos de tareas para alcanzarlos, de unidades didácticas para los docentes, de sistemas de apoyo institucional y pedagógico a nivel de las escuelas. Sobre esto, desarrollar procesos de evaluación periódicos, incluyendo de los logros de aprendizaje de los estudiantes al menos en lenguaje y matemáticas.

El SNEPE se ha constituido de manera funcional, respondiendo bien a las exigencias de evaluación del contexto, debe avanzar en la cualificación de su desempeño para ser mucho más eficiente.

Un sistema nacional de evaluación de los aprendizajes debe constituirse teniendo en cuenta varios componentes organizativos, las relaciones entre ellos y el proceso y procedimiento general de evaluación. Se propone que SNEPE aborde a la mayor brevedad, el desarrollo de los siguientes componentes organizativos, además de los generales que facilitan el funcionamiento de cualquier institución:

- *Desarrollo o Diseño de Instrumentos:* área constituida por profesionales en las disciplinas a evaluar, especialistas en educación y especialistas en psicometría en el campo del diseño de instrumentos, formatos de ítems, tablas de especificaciones tanto disciplinares como psicométricas, diseño basado en evidencias, entre otros.
- *Apoyo de Sistemas:* profesionales del área de la ingeniería de sistemas con capacidad para diseñar y mantener bases de datos y diseño de software especializado para agilizar los diversos procesos de la organización. Esta área también se encargaría de la conformación de las bases de datos a partir de la digitación y/o lectura de respuestas.
- *Psicometría y Estadística:* especialistas en procesamiento de datos con diferentes modelos psicométricos, diseño y selección de muestras, análisis de resultados, entre otros.

El desarrollo del SNEPE está ligado al establecimiento de funciones específicas y claramente diferenciables y al capacitar a su recurso humano en los diferentes aspectos necesarios para garantizar un buen funcionamiento de los componentes mencionados anteriormente.

Como acciones específicas se recomiendan:

- Desarrollar un Manual de funciones, tareas y competencias de los funcionarios en concordancia con los componentes organizativos.
- Elaboración de documentos con los estándares de calidad de trabajo para los componentes organizativos, que guiarán el trabajo de los funcionarios.
- Desarrollar procesos de capacitación o perfeccionamiento en:
  - Diseño de instrumentos, elaboración de tablas de especificaciones, diseños de ítems de competencias basados en evidencias, entre otros.

- Uso de modelos psicométricos y software especializado para el procesamiento de datos en la TCT y en la TRI.
- Uso de modelos estadísticos y software especializado para el análisis de datos, como modelos multivariados, jerárquicos lineales y ecuaciones estructurales.
- Diseño y desarrollo de bases de datos.

*(vii) Constitución de una Unidad de Estudios para el MEC*

Actualmente el MEC realiza, desde varias de sus unidades y departamentos, algunos estudios y evaluaciones que tienen por objeto mejorar el diseño de las políticas educativas que impulsa. Por ejemplo, en el marco de la implementación de Escuela Viva I, se han desarrollado estudios y evaluaciones que han servido de insumo para la nueva versión del programa. Este tipo de trabajo impulsado ha sido fundamental para ir instalando una lógica evaluativa y de diseño de política sobre la base de las evidencias.

No obstante lo anterior, se requiere la existencia de una unidad estratégica que dependa directamente de alguna de las máximas autoridades del MEC, para asegurar la presencia oportuna de antecedentes que faciliten el seguimiento y la evaluación de las políticas, conocer el avance en el cumplimiento de metas, indicadores y compromiso y el estudio de nuevos temas, con criterios comunes de rigurosidad y una mirada transversal que facilite el aporte estratégico que los estudios, datos y evaluaciones puede hacer a la toma de decisiones del MEC.

Se propone crear una unidad u oficina de Estudios y Evaluación. Esta entregará apoyo estratégico al trabajo de las autoridades superiores del MEC y a sus distintas unidades, en base a criterios unívocos y líneas de trabajo delimitadas, pero con flexibilidad y pro actividad. En este sentido, el trabajo apuntará principalmente a alimentar la toma de decisiones.

Las líneas de trabajo en las que se debiera concentrar la Unidad en el corto y mediano plazo pueden ser agrupadas bajo 5 componentes principales:

- **Evaluación:** este componente tiene por objetivo evaluar los resultados y efectos de las políticas y programas implementados por el MEC. Se realizará un monitoreo y seguimiento interno de algunos procesos estratégicos, de los compromisos, indicadores y metas propuestas y se contratarán, cuando sea pertinente, instituciones que ejecuten evaluaciones externas (casos en los cuales la unidad u oficina liderará la contraparte técnica<sup>9</sup>).
- **Estudios y Desarrollo:** el objetivo de esta línea de trabajo es generar nueva información relevante mediante la realización de estudios en áreas específicas. Utilizando diversas fuentes y estrategias, se aportará con la entrega de

---

<sup>9</sup> En la cual también debieran estar las unidades y niveles directamente involucrados.

información que permita proyectar el diseño y la implementación de la política del MEC. Puede este componente puede considerar la contratación de estudios externos.

- **Ficha escolar:** Este componente tendrá por objetivo crear, administrar y actualizar la ficha escolar, que debiera contener por escuela, información relevante, que dialogue con el sistema de seguimiento y monitoreo de la supervisión, por ejemplo, resultados de las pruebas SNEPE, datos de eficiencia escolar, recursos, planes anuales, compromisos, avances y resultados. Se trata de un sistema en línea, administrado por el MEC, abierto a cualquier usuario (principalmente a las familias), porque es un instrumento de rendición de cuentas públicas.
- **Sistema de monitoreo y seguimiento de la supervisión:** este sistema debiera funcionar de manera electrónica e incorporar información en línea del “ciclo de asesoría a la escuela”, incluyendo por escuela al menos los siguientes antecedentes: supervisor y técnico a cargo, diagnóstico institucional de la escuela, compromisos de logro de aprendizajes de la escuela, el plan de asesoría (objetivo anual, estrategia y visitas comprometidas; por cada visita, fecha, propósitos, actividades y compromisos). Este sistema debiera estar en red con el sistema Ficha Escolar. De manera complementaria, el sitio podría incluir documentos de apoyo a las tareas de asesoría, informaciones, biblioteca virtual, comunicados oficiales y reportes de resultados.
- **Redes Académicas:** esta línea de trabajo se propone desarrollar una agenda de actividades en el plano de la producción académica (investigación y extensión) que sea funcional a las necesidades de información del MEC, a través de publicaciones, seminarios, relaciones con otros ministerios de educación y otras agencias de estudio y seguimiento de políticas.

## 2. Sobre el modelo pedagógico Intercultural – Bilingüe

El proceso de implementación del modelo pedagógico de Educación Intercultural Bilingüe del Programa Escuela Viva manifiesta un auspicioso futuro si continúa en la senda de consolidar fortalezas y superar las debilidades, ambos aspectos, observados de manera crítica y reflexiva por todos los actores. Es por ello que parece pertinente destacar dónde están esas fortalezas y qué sugerencias se pueden hacer para su consolidación, como también qué tipo de debilidades se han apreciado y qué recomendaciones se proponen para su mejoramiento.

### 2.1. Consolidación de la propuesta de educación bilingüe

Al inicio del programa hubo fuertes resistencias respecto a la aceptación de una propuesta de enseñanza de dos lenguas. Resistencias fundamentalmente provenientes de las familias: a nivel rural señalaban que la propuesta iba a cerrar las expectativas de que sus hijos aprendieran el castellano y a nivel urbano porque no encontraban sentido que sus hijos aprendieran el guaraní. Sin embargo una gran fortaleza del Programa es el apoyo

con que cuenta ahora por parte de los mismos estudiantes y, sobre todo, por parte de las familias en las que existe un discurso valorativo de la educación bilingüe. El proceso de convencimiento y el cambio de actitudes se ha dado principalmente en el hogar al ver los cambios experimentados en sus hijos en la motivación para ir a la escuela, el mejoramiento de su aprendizaje y el reforzamiento de su identidad. Los estudiantes más allá de ser el foco de atención del Programa como beneficiarios directos, han pasado a ser el canal vinculante entre la escuela y el hogar, son los que transmiten directamente información a sus padres sobre lo que está pasando en la escuela, a la vez que son el reflejo y cristalización de las transformaciones que este modelo conlleva.

Como efecto de este cambio de actitud los padres acompañan más a sus hijos en el desarrollo de sus tareas escolares y en la supervisión de sus responsabilidades. Se aprecia un mayor esfuerzo y preocupación por parte de los padres y madres en enviar a los niños a la escuela, factor importante para entender los menores niveles de ausentismo y retención. Actitud que ha contribuido también a aliviar, en alguna medida, en los docentes su carga laboral y especialmente la carga emocional que tenían al sentirse como únicos responsables del proceso de formación de sus estudiantes. Esto por otro lado ha implicado una mejor relación entre profesores y apoderados por cuanto ahora se comunican más y mejor. Se han reforzado las instancias de participación de los padres y madres así como se han generado nuevos espacios de involucramiento, especialmente en aquellas áreas asociadas a la generación de recursos para la escuela y en el propio proceso de gestión de los planes educativos institucionales. Lo cual se ha traducido en una mayor visibilidad de los padres y madres en la escuela y por ende en un sentimiento de pertenencia y de responsabilidad con las metas fijadas para la misma.

Es sumamente importante mantener este esfuerzo para el sostenimiento de tales actitudes, pero también hay que reforzar el rol de los padres como auténticos formadores en el hogar para superar una función centrada sólo en el acompañamiento y en la supervisión y lograr que su función también esté centrada en la transmisión de conocimientos. Se debe relevar aún más a la familia como ente socializador de la cultura y la lengua, validándola en su función educadora especialmente ante los profesores, quienes podrían correr el riesgo de considerar a las familias como cooperadores-ayudantes de menor cuantía formadora y figurando ellos como los únicos agentes formadores legítimos.

También sería recomendable para aquellos contextos urbanos en los que los padres han perdido o dejado de hablar guaraní, pensar la posibilidad de realizar talleres para adultos en los que se refuerce el habla de esta lengua y aspectos asociados a la identidad que conlleva. De esta manera se podrán reforzar los procesos de apoyo y formación en el hogar, junto con la revalorización de la educación bilingüe por parte de los padres.

## *2.2. Difusión de las experiencias exitosas del Programa*

Una de las fortalezas del programa ha sido trabajar en la formulación de proyectos educativos institucionales adaptados a la realidad de las escuelas y de las familias, consiguiéndose el desarrollo de diferentes iniciativas de participación tales como la generación de recursos, mejoramiento de infraestructura y apoyo a la docencia. Tales iniciativas debieran ser conocidas y compartidas entre las escuelas, como una forma de



validar y valorizar las acciones de la comunidad educativa, así como para generar un efecto multiplicador de aquellas experiencias exitosas que pudieran ser imitadas. ¿Se ha aprovechado suficientemente para esto el sistema de comunicación con que ha contado el Programa?

Pensando en la extensión del Programa a otras escuelas se hace necesario recoger y sistematizar la información obtenida en cada escuela participante del programa y organizarla a fin de abordar los indicadores de logro, definidos para todas las áreas y poder trabajar sobre la base de la realidad que arrojan los resultados, optimizando las experiencias exitosas, apoyando y dando respuestas a las experiencias deficientes. Esto permitiría hacer más visibles los logros alcanzados como mecanismo de socialización para las nuevas escuelas que se incorporarán al programa.

Potenciar el Programa con otras instituciones gubernamentales o privadas, que permitan afianzar de manera local las iniciativas; esto, debido a que el MEC no puede hacerse responsable de todos los aspectos adversos ligados al contexto desfavorable de algunas localidades y estudiantes (deserción por migración de padres, familias desestructuradas por esta situación, niñas y niños en condiciones vulnerables, etc.)

### *2.3. Propuesta educativa Intercultural*

En general, se observa un énfasis muy marcado y desarrollado en tanto propuesta Bilingüe, con los modelos acotados, los planes de intervención socializados entre docentes, el test de competencia lingüística muy claro en términos de sus objetivos, etc. Sin embargo, no se observa una distinción clara con respecto al componente Intercultural asociado a las lenguas. No se aprecia un discurso muy profundo al momento de contextualizar curricularmente según el contenido de aprendizaje y la competencia de los hablantes; esta debilidad se acentúa aún más, en la medida que los estudiantes crecen y que los contenidos de aprendizaje se tornan más específicos y acotados a las disciplinas que los sustentan (química, física, biología, etc.)

Al respecto sería importante recoger las necesidades de integrantes de los equipos que han trabajado en capacitación e implementación de este modelo vinculadas con una profundización, teórico-práctica, de la propuesta bilingüe intercultural para una etapa futura y darle cauce a través de formación profesional en maestría en EIB.

En la misma línea de contar con profesionales para un mejor acompañamiento se puede pensar en acreditar a los profesores que han participado en las capacitaciones y han desarrollado experiencias exitosas, para validarlos como capacitadores en los años venideros.

## **3. Formación Inicial de Docentes**

Con respecto a la Formación Inicial Docente es importante reconocer el enorme esfuerzo realizado por el equipo técnico en cuanto a tener que atender tantas demandas, iniciar los

procesos de autodiagnóstico y evaluación de los IFD y acompañarlos en su desarrollo para asegurar cambios sustantivos en los procesos de enseñanza en las instituciones formadoras de maestros. Experiencias, muchas de ellas que debieran ser más difundidas y compartidas por todos los que se desenvuelven en éste ámbito. Y, por otra parte, además de la institucionalización de esta línea o componente del Programa, focalizar el trabajo con los IFD's en acciones orientadas directamente al mejoramiento de los rendimientos académicos de los estudiantes y al acompañamiento de las tareas de formación continua que estas instituciones pueden asumir frente a las escuelas de su región o departamento. Algunos desafíos que se proponen:

- Desarrollar acciones orientadas a la profundización de la formación, en términos teóricos y conceptuales, de los equipos de gestión y docentes en los que se observa cierta debilidad en lo pedagógico. No contentarse con los planes comunes de capacitación para todos los docentes de la institución que pueden estar, fundamentalmente orientados, a la apropiación del enfoque general de la propuesta metodológica desarrollada por Escuela Viva, sino entrar también a la profundización de la que se ha hecho en cada una de las especialidades. De la misma manera profundizar con los equipos de gestión su formación para que se apropien de ideas y herramientas específicas para una gestión centrada en lo pedagógico.
- Entrar a un proceso de revisión de las mallas de formación. En dicho proceso intervienen todos los actores implicados en la formación inicial de maestros: docentes y directivos del IFD, estudiantes, docentes y directivos de las escuelas de aplicación. No es suficiente con hacer adecuaciones en los programas de las diferentes asignaturas, sino una revisión del saber que cada una de ellas entrega para contribuir al perfil de maestro/a deseado/a y su vinculación con las políticas del MEC sobre formación inicial de docentes. Por lo tanto, dicha revisión tendría que llevar a la formulación de un perfil en términos de competencias<sup>10</sup> profesionales que deben ser desarrolladas durante el proceso de formación inicial de maestros.
- Establecer mecanismos de buena interacción entre los centros de formación y las escuelas de aplicación. Por una parte eso significa capacitación permanente de los docentes de la institución escolar por parte del IFD a fin de aunar criterios y sentirse involucrados y responsables en el proyecto de formación inicial de maestros. Capacitación que es indispensable para que los docentes de la escuela sientan que ellos son también formadores de los estudiantes que reciben como practicantes. Por otra parte, requiere presencia y permanencia de los encargados de prácticas en cada una de las escuelas para mantener un trabajo estrechamente vinculado con los profesores en cuyas aulas realizan los estudiantes sus prácticas a fin de establecer acuerdos, revisiones y ajustes de las mismas.

---

<sup>10</sup> Desarrollo de competencias entendido como adquisición y movilización de recursos personales, conocimientos, habilidades y actitudes.

- Diversificar y/o ampliar el número de las escuelas de aplicación a fin de que los estudiantes, al menos durante la etapa de exploración, y en lo posible también en el periodo de práctica, puedan conocer diferentes contextos escolares. Esta opción implica una mayor demanda de trabajo para el encargado de prácticas, por lo que se sugiere que se podría pensar en un encargado de práctica por escuela. También implica revisión de aspectos legales o normativos por cuanto es necesario el contacto con los supervisores para la llegada a una escuela. También implica la diversificación de prácticas, fundamentalmente en el periodo de exploración, de manera que el estudiante tenga la oportunidad de observar e interiorizarse con distintas funciones y quehaceres propios de la institución escolar.

A lo anterior es preciso agregar una reflexión de orden más general referida al sistema de formación de docentes en educación inicial y básica del país. Considerando los nuevos requerimientos de desempeño de los docentes, que deben avanzar hacia la personalización de la enseñanza, con estrategias pedagógicas que asuman la diversidad de necesidades de sus estudiantes, con una formación pedagógica y disciplinaria sólida, parece urgente que se evalúe la conveniencia de modificar el sistema actual, avanzando hacia uno que vincule institucionalmente los IFD con universidades, con estándares comunes de formación inicial y con sistemas de aseguramiento de la calidad de la formación inicial de docentes.

#### **4. Institucionalización del Programa**

El tema de la institucionalización de las innovaciones instaladas por el Programa, hace referencia, en definitiva, a la capacidad de gerencia de la política educativa o de la agenda de reforma educacional impulsada por Paraguay. Estas notas se proponen aportar elementos para el análisis de estas capacidades y hacen recomendaciones sobre la base de los antecedentes disponibles.

Resulta clara y compartida la idea que la educación constituye una necesidad pública de primer orden en el marco de un proyecto de desarrollo nacional. Paraguay ha avanzado desde la constatación de esa necesidad pública a su transformación en Política, identificando un marco general de acción en el Plan “Paraguay 2020” (1996). Sobre este marco de política, importa siempre establecer la eficacia de las estrategias, planes, acciones y resultados propuestos, con los logros efectivamente alcanzados. Escuela Viva constituye, sin lugar a dudas, una experiencia que cumple con estos requisitos en relación con la educación básica y esta evaluación está referida al último ámbito de ellos, sus resultados.

La pregunta específica que esta parte se propone responder está referida a cuáles son las capacidades necesarias de gerencia de la educación como política pública, en relación específicamente con el nivel de Educación Básica del sistema escolar. Sobre esa base, se avanzará en una opinión respecto de la manera cómo ello se está abordando, a propósito

de la institucionalización de las innovaciones desarrolladas por el Programa Escuela Viva.

#### **4.1. Criterios para la dirección de la política**

El primer lugar, se trata de revisar si la gestión pública en educación ha ido acumulando experiencia en el desarrollo de nuevos sistemas, instrumentos y prácticas de ejecución de las políticas sociales. Puede resultar iluminador en relación con los criterios de eficacia para la implementación de políticas públicas en educación, avanzar en responder a las siguientes ocho interrogantes referidas a las capacidades del MEC:

- a) ¿La implementación del Programa, ha permitido constituir equipos y formar profesionales competentes, con capacidad técnica, de liderazgo y gerencia para abordar exitosamente la ejecución de la política en relación con el mejoramiento de la calidad de las escuelas básicas paraguayas?
- b) ¿Existe en Paraguay experiencias exitosas instaladas en el MEC de descentralización de acciones de desarrollo educativo en los territorios, autoridades y equipos técnicos de las regiones?
- c) ¿Se ha promovido y por lo tanto se cuenta con capacidades de apoyo a las escuelas, a través de instituciones educativas, académicas, asistenciales, de infraestructura y equipamiento, a las cuales recurrir con el propósito de tercerizar algunas tareas para las cuales el MEC no cuenta con suficientes capacidades o recursos humanos?
- d) ¿Existen prácticas relevantes de gestión pública en educación en las que las operaciones se hayan desarrollado en esquemas organizativos más horizontales y menos jerárquicos?
- e) ¿Las lógicas de gestión pública del sector, ponen sus mayores esfuerzos en la planificación y el seguimiento de la gestión o en el control y medición de resultados (calidad, eficiencia y eficacia)? Por cierto que esto supone la existencia de estándares, compromisos públicos, medidas de rendimiento y capacidades de seguimiento y evaluación.
- f) ¿Se ha incorporado al sistema de gestión pública, en sus distintos niveles, incentivos vinculados al desempeño y a la productividad, sobre la base de resultados previamente concordados?
- g) ¿Las decisiones referidas a estrategias, planes, acciones, e indicadores de resultados, se toman sobre la base de la información disponible? ¿La información pública sobre el sector, es confiable?
- h) ¿Se han instalado sistemas de información accesibles a distintos públicos que vinculen compromisos y resultados, como la base sobre la que se entrega la cuenta pública de los desempeños de las distintas iniciativas?

Un segundo ámbito útil para establecer criterios de gerencia pública en educación, tiene que ver con los niveles de convergencia de las distintas racionalidades de los actores involucrados y de los afectados por los procesos de cambio e innovación comprometidos en la ejecución de las políticas. Esto implica evaluar las capacidades del sistema para mejorar la viabilidad de las estrategias de implementación de la política educacional, en la medida en la que logra hacer converger racionalidades distintas (por ejemplo, entre políticos y técnicos, entre funcionarios antiguos y los equipos a cargo de la innovación, entre todos ellos y los actores de las escuelas, especialmente docentes (incluidos sus dirigentes gremiales y directivos), en torno a un conjunto de propósitos relevantes para el mejoramiento del sistema.

En este sentido, es preciso interrogar a dos tipos de relaciones principales:

- a) La relación entre la dirección y los equipos del Programa Escuela Viva y las direcciones y administraciones “históricas” del sistema escolar instalados en los distintos niveles institucionales del MEC, desde el Nivel Central, hasta el nivel escolar. Lo que está de fondo en esto es la manera cómo se vinculan, a propósito de impulsar la innovación y el cambio, las actuaciones movidas por una racionalidad de carácter más instrumental, convencida de la necesidad de cambiar las maneras de hacer las cosas, con lo que podría denominarse, una racionalidad más “funcionaria”, que se juega en procedimientos formales y en prerrogativas sustentadas en la autoridad adscrita a los cargos. Parte importante del éxito de los procesos de institucionalización se jugarán en la capacidad de resolver bien estas relaciones.
- b) Un segundo tipo de relaciones que deben resolverse bien se dan entre el poder político y los actores sociales del mundo educativo, en este caso. Se trata de establecer la efectividad de los actores políticos para implementar políticas y estrategias educativas, integrando y comprometiendo a los actores relevantes en estos esfuerzos. De esta forma, para efectos del éxito en la implementación de los cambios, es muy distinto un escenario en el que existen sistemas y prácticas de consulta y participación de actores del sistema escolar (docentes, directivos, padres, estudiantes) y de otros actores sociales (organizaciones de empleadores, trabajadores, instituciones académicas y de estudios, ONGs), que uno en el que no se han construido interacciones o estas son muy débiles. Un actor relevante en esto son los docentes y su racionalidad muchas veces centrada en la estabilidad del empleo y de sus puestos de trabajo, tiende a entrar en conflicto con las innovaciones y los cambios que deberá incluir una etapa centrada en la calidad y en los resultados de aprendizaje de los estudiantes.

#### **4.2. Institucionalización del Programa Escuela Viva**

Como ha ocurrido con varios programas de reforma educativa en América Latina, hay un primer momento donde dichos programas se alojan, en rigor, fuera de la institucionalidad formalmente responsable de las políticas educativas. En varios países esto ha permitido



echar a andar iniciativas de innovación e introducir procesos de cambio que, por múltiples razones, difícilmente podrían haberse logrado desde la institucionalidad pública a cargo del funcionamiento del sistema escolar o de alguna de sus partes. El Programa Escuela Viva ha experimentado este proceso. Se ha constituido e implementado al alero de la reforma educacional paraguaya, pero con un grado de autonomía de las Direcciones institucionales, lo que facilitó asegurar una dirección central dedicada exclusivamente a las tareas de ejecución del Programa y una relación directa con los territorios y con distintos actores clave del sistema educacional paraguayo.

Sin embargo, la evidencia también indica que este modelo de diseño e implementación de políticas tiene una vida útil limitada. Básicamente, porque a medida que su ejecución avanza y comienzan a obtenerse resultados positivos – como es el caso de Escuela Viva – surge el desafío de darle sustentabilidad a esos resultados en el marco de la institucionalidad formal que, por una parte alimenta las políticas educativas en su conjunto, y por otra, incorpora nuevas prácticas de gestión, equipos y recursos humanos calificados a las instancias formales de los Ministerios de Educación.

#### **4.3. ¿Qué institucionalizar?**

Hay al menos tres ámbitos principales que deben ser abordados y revisados a propósito del esfuerzo de institucionalización del Programa Escuela Viva, uno referido a la institucionalización de las estrategias de mejoramiento de la calidad de la oferta educativa de las escuelas, otro que tiene que ver con nuevas prácticas de gestión e implementación de políticas, a partir de las experiencias exitosas de organización y avances en la ejecución del Programa y un tercero que incluye ejemplos de rediseños que se propone sean considerados.

##### **4.3.1 Las estrategias de mejoramiento**

Lo que la institucionalización pone en juego es, en definitiva, pasar de la lógica de Componentes y Líneas de Acción de un Programa, a la de implementación de una política, en la que la mirada es sobre el conjunto del sistema escolar, en este caso de las Escuelas Básicas. Esto no implica, por cierto, tratamientos iguales, sino estrategias diferenciadas sobre la base de requerimientos derivados de buenos sistemas de información pública.

Respecto del **primer ámbito**, Escuela Viva ha validado una estrategia específica de apoyo y mejoramiento a escuelas urbanas, rurales e indígenas paraguayas, teniendo como principal eje transversal un modelo de desarrollo educativo intercultural y bilingüe.

Una primera cuestión en este sentido es evaluar qué de la estrategia de mejoramiento desarrollada en las escuelas debe ser sostenido en la nueva etapa, cuánto de ello se ajusta a los nuevos requerimientos de implementación de la política de mejoramiento de la calidad de las escuelas básicas, en los contextos en los que ella se desarrollará.

De manera más específica se trata de resolver, por ejemplo, qué del modelo de mejoramiento desarrollado en 1.000 escuelas rurales es extensible a 1.700 nuevas escuelas, incluyendo acciones para sostener las innovaciones en las primeras; lo mismo en relación con las escuelas urbanas (de 150 a 260, aproximadamente), e indígenas. Es preciso considerar en este sentido que la propuesta de Rural posee mejores niveles de afianzamiento (más tiempo de desarrollo, una escala mayor en número de escuelas, más difusión y estudios) que las propuestas de Urbana e Indígena, por lo tanto, la ampliación de cobertura de apoyo a escuelas prevista, debiera considerar mayores acciones de seguimiento y evaluación de ellas.

Con las nuevas escuelas, ¿Se partirá generando las condiciones de mejoramiento, tal como se hizo con Escuela Viva I? ¿Los mismos procesos, recursos y plazos? ¿O habría que considerar claramente un rediseño considerando el horizonte de segundo nivel que debiera desarrollarse con Escuela Viva II?

En este sentido, importa considerar si los procesos generados en las escuelas y los apoyos entregados, son suficientes para avanzar de los propósitos intermedios (en términos de procesos e insumos para las escuelas), a los finales (de segunda generación), en términos de mejoramiento efectivo de los resultados de aprendizaje de los estudiantes, entrando derechamente a mejorar lo que sucede en la sala de clases y en la gestión de la enseñanza.

Parece claro que Escuela Viva logró instalar una base que modificó sustantivamente las posibilidades de las escuelas, de sus equipos directivos y docentes y de sus comunidades, para acceder a los temas de mejoramiento de la calidad en los ámbitos estratégicos referidos a la gestión del curriculum y de la enseñanza, del ambiente y de la convivencia escolar, del uso de recursos y de liderazgo directivo y docente. Esa base permite centrar ahora los esfuerzos en la gestión y las prácticas de la enseñanza y del aprendizaje a nivel de aula, con vistas al mejoramiento de sus resultados.

Entonces, la respuesta acerca de qué institucionalizar en relación con la innovación y mejoramiento de la calidad de la oferta educativa debe tener a la vista, por una parte, el piso instalado en las escuelas y una estrategia para sostenerlo, y por otra, un diseño claro que asuma que ello no es suficiente para asegurar resultados de aprendizaje de los estudiantes, y que se requiere capacidades de diseño y gestión de un segundo nivel.

De manera esquemática, lo anterior puede ser representado de la siguiente forma:

<b>Dimensiones de efectividad escolar</b>	<b>Avances Escuela Viva</b>	<b>Requerimientos Escuela Viva 2</b>
Gestión institucional: PEI, planificación institucional, conducción, análisis información, seguimiento, liderazgo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formulación de PEI en escuelas urbanas y rurales.</li> <li>- Diagnósticos institucionales</li> <li>- Compromiso actores</li> <li>- Formulación de planes de trabajo</li> <li>- Capacitación a directores y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sostenibilidad y ajustes a los avances.</li> <li>- Definición de marcos de actuación para la dirección escolar.</li> <li>- Definición e implementación de un modelo de aseguramiento de la calidad de la gestión escolar.</li> </ul>

	<p>asistencia técnica</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conformación de Círculos de Aprendizaje e Intercambio pedagógico (ferias y foros).</li> <li>- Materiales de capacitación.</li> <li>- Gestión de proyectos y recursos (PME).</li> <li>- Diagnóstico y autoevaluación institucional de los IFD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición e implementación de sistemas de evaluación de desempeño de directores y de incentivos a la buena gestión.</li> <li>- Desarrollo de sistemas de apoyo a la gestión escolar: formación continua en gestión y liderazgo de directivos y equipos directivos de las escuelas; proyectos de mejoramiento institucional.</li> </ul>
<p>Gestión del currículo y de la enseñanza: preparación de la enseñanza, ambiente propicio al aprendizaje, acción docente en el aula para que todos aprendan, desarrollo profesional de los docentes, liderazgo pedagógico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instalación de un discurso pedagógico consistente en las escuelas.</li> <li>- Desarrollo de una propuesta pedagógica bilingüe e indígena.</li> <li>- Institucionalización de la reflexión pedagógica en las escuelas.</li> <li>- Capacitación a docentes</li> <li>- Pasantías docentes.</li> <li>- Mejoramiento de la formación inicial de docentes</li> <li>- Capacitación de docentes en enfoque de enseñanza centrada en los alumnos</li> <li>- Capacitación de los Equipos de Gestión</li> <li>- Salas textualizadas</li> <li>- Producción de materiales de apoyo a la enseñanza.</li> <li>- Apoyo al uso de los recursos para el aprendizaje.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sostenibilidad y ajuste de los avances.</li> <li>- Definición de marcos de actuación profesional para la enseñanza.</li> <li>- Definición de marcos para la formación inicial de docentes.</li> <li>- Definición de niveles de logro de aprendizaje en las distintas disciplinas del currículo escolar.</li> <li>- Mejoramiento del sistema nacional de evaluación de los aprendizajes y de la comunicación de sus resultados.</li> <li>- Desarrollo de estrategias de apoyo a la enseñanza en el aula de las disciplinas fundamentales y a la evaluación de los aprendizajes (formación continua de maestros, espacios de reflexión e intercambio de experiencias de enseñanza, materiales de apoyo, capacitación).</li> <li>- Fortalecer la relación entre Escuelas Centro y Escuelas Asociadas.</li> <li>- Adecuación de los currícula de formación inicial de docentes a los nuevos requerimientos para la formación de docentes.</li> </ul>
<p>Gestión de la convivencia escolar: clima organizacional positivo y productivo, colaboración y trabajo en equipo, participación y compromiso de los actores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discurso del Programa promueve la participación y compromiso de los actores.</li> <li>- Capacitación a actores (directores, maestros y maestras, padres y comunidad) en relación con la relevancia de generar buenos climas de trabajo escolar.</li> <li>- Incorporación y/o participación de los estudiantes de las carreras escolar Básica en los EGE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sostener y enriquecer la propuesta, explicitando más el tema.</li> </ul>
<p>Gestión de recursos: desarrollo de</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación a directivos y docentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sostener y ampliar cobertura de acceso a recursos para el aprendizaje</li> </ul>

competencias del personal directivo y docente, evaluación e incentivos al buen desempeño, administración de recursos financieros, capacidades para incorporar y sostener recursos materiales, tecnológicos y equipamiento para la enseñanza.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión de recursos (PME)</li> <li>- Mejoramiento de infraestructura y equipamiento de las escuelas.</li> <li>- Dotación de recursos educativos (cuadernillos, guías didácticas, paquetes de apoyo pedagógico, bibliotecas de aula, fichas, cuadernos de trabajo, centros de recursos para el aprendizaje (CRA), textos escolares, bibliotecas para docentes).</li> <li>- Ampliación de capacidades de uso y gestión de recursos por parte de las ACEs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>y textos escolares.</li> <li>- Incorporación de las NTIC al mejoramiento de la enseñanza y a la infoalfabetización.</li> <li>- Formación inicial y continua de docentes en TIC</li> </ul>
--	---	--

Es claro entonces que la respuesta acerca de qué institucionalizar incluye nos sólo asegurar el saber hacer ya validado, sino que también el cómo sostenerlo, cómo ampliarlo y a quiénes, cómo diseñar, organizar y gestionar un segundo nivel de calidad, en el que el foco transita desde la instalación de capacidades, al aseguramiento de calidad de la enseñanza y logros efectivos en resultados de aprendizaje.

#### 4.3.2 Nuevas prácticas de gestión

Un **segundo ámbito** respecto a qué institucionalizar se refiere, como se señaló antes, a la instalación de nuevas prácticas de gestión e implementación de políticas, a partir de las experiencias exitosas de organización de la ejecución del Programa. El desafío consiste en pasar de la lógica de gestión de un Programa de mejoramiento, a la de gestionar una política de mejoramiento.

Una primera observación al respecto es que parte importante del éxito en la ejecución del Programa tiene que ver con una Unidad de Coordinación del Programa (UCP) consolidada, con capacidad y liderazgo reconocidos y la constitución y funcionamiento de equipos técnicos responsables, fuertemente comprometidos, legitimados y efectivos en las tareas de planificación y ejecución de sus Componentes y Líneas de Acción. En este sentido, es altamente recomendable aprovechar las siguientes capacidades de gestión ya probadas:

- La presencia de una dirección y de equipos y profesionales competentes, con capacidad técnica, de liderazgo y conducción que han abordado exitosamente la implementación del Programa y que han logrado importantes espacios de legitimidad entre los actores de las comunidades educativas.
- La capacidad de sostener una reflexión que analiza y evalúa los diseños y su implementación, que es capaz de aprender de los aciertos y de las insuficiencias.

- Las capacidades de diseño de estrategias programáticas para generar procesos de mejoramiento en las escuelas.
- La presencia de instrumentos de gestión para la ejecución del Programa, especialmente de planificación, compromiso con metas y seguimiento.
- Un estilo de gestión más horizontal que jerárquico, en el que la operación se organiza de manera concordada, al igual que su seguimiento y monitoreo; con importantes niveles de autonomía de los equipos responsables, en términos de poner el acento en el logro de los resultados propuestos en el marco de la ejecución de una política pública, por cierto.

No obstante lo anterior, es posible apreciar la persistencia de debilidades estratégicas de gran relevancia que de no ser abordadas pondrán en riesgo el buen desarrollo de Escuela Viva II. Entre ellas, se pueden mencionar:

**(i) Debilidad de las capacidades territoriales para gestionar y liderar localmente las innovaciones y cambios en las escuelas.**

En un escenario de ampliación de cobertura de apoyo a escuelas y de foco en mejoramiento de la enseñanza y de los aprendizajes, no es sostenible la acción directa de los equipos centrales en los territorios. Se requiere generar una red de capacidades locales, a nivel de autoridades, supervisores, técnicos y escuelas, que den viabilidad a la sostenibilidad de los avances y a la ejecución de las nuevas propuestas.

El punto estratégico más débil la cadena antes señalada, es la ausencia de una estrategia de desarrollo de la supervisión. En ese sentido, falta una mayor clarificación de su rol y de las competencias requeridas para el ejercicio de esa función, la definición de marcos de actuación, una distinción más clara entre el supervisor pedagógico y el administrativo, la definición de procedimientos de ingreso y de desarrollo profesional, la definición de criterios de distribución territorial, el desarrollo de un programa de formación continua para los Coordinadores Departamentales, supervisores y supervisoras y técnicos, su ubicación institucional en el MEC y la relación con las direcciones educativas sustantivas correspondientes.

Hay una notable carencia de antecedentes acerca de quiénes son, cómo acceden a esos cargos, cuántos son y qué hacen de manera más específica, ya que cada coordinación departamental ordena esto según sus criterios. Sin duda que parte importante del apoyo territorial para la ejecución del Programa se encuentra en el compromiso de muchos de estos supervisores y técnicos; no obstante, una segunda etapa del Programa requerirá fortalecer las capacidades del cuerpo de supervisores y supervisoras, como requisito para asegurar su implementación exitosa.

**(ii) Insuficiencia de capacidades en instituciones intermedias**

Entre los equipos técnicos centrales del MEC y las escuelas, subsiste un vacío de capacidades de apoyo a las tareas de mejoramiento de la calidad de la educación de parte de instituciones intermedias.

Hay dos experiencias destacables en este sentido, a propósito de las cuales pueden extraerse lecciones para abordar esta insuficiencia: la vinculación entre los IFD y las escuelas y las conexiones entre las “Escuelas Centro” y las “Escuelas Asociadas”. Ambas poseen un enorme potencial de crecimiento en la medida en que se desarrollen estrategias que promuevan esos vínculos. Por ejemplo, ampliando la capacidad de los IFD para abordar la asistencia técnica a las escuelas en los ámbitos curricular y pedagógico, especialmente en las didácticas. Es decir, asumir parte de las tareas de apoyo a la formación continua. En el caso de las Escuelas Centro, se requiere institucionalizar el acompañamiento a sus escuelas asociadas, a través por ejemplo de docentes tutores que acompañen a los docentes de aula en la introducción de nuevas estrategias de organización y ejecución de la enseñanza.

No obstante lo anterior, es urgente iniciar una política que promueva el desarrollo de capacidades de asistencia técnica a las escuelas en estos y otros ámbitos (gestión institucional, convivencia, uso de tecnologías, competencias de empleabilidad), en otras instituciones (universidades, ONGs, instituciones de formación técnica), de manera de asegurar la viabilidad de las nuevas tareas. Junto con ello, se necesita también desarrollar las capacidades del MEC para definir términos de referencia para la contratación de servicios de apoyo a las escuelas, para evaluar propuestas, ser contraparte en su ejecución y ser capaces de hacer seguimiento y evaluación de los resultados.

### **(iii) Carencias de un sistema de información y seguimiento**

Una tercera debilidad se refiere a las capacidades efectivas de **no disponer todavía de un sistema de información suficiente** para mejorar las capacidades de decisión. La nueva etapa demandará una revisión y mejoramiento del actual sistema de evaluación de los aprendizajes, ampliando su actual cobertura, mejorando su administración y adecuando el tipo de información que hoy entrega a las demandas de mejoramiento de la enseñanza de la nueva etapa que se propone iniciar.

Es preciso avanzar hacia la medición de niveles de logro de aprendizaje de los estudiantes, de manera que la escuela pueda conocer la diversidad y distribución del rendimiento de éstos, en relación con los aprendizajes esperados (estándares nacionales). Disponer de esa información permite hacer los ajustes efectivos a la planificación de la enseñanza y a su evaluación. En este mismo sentido, deberían mejorar los sistemas de levantamiento de la información del MEC; éstos carecen de estándares y medios de aseguramiento de su calidad ya que su levantamiento continúa siendo muy dependiente de la buena voluntad de las personas y de la diversidad de capacidades locales.

### **4.3.3 Requerimiento de nuevos diseños**

Por otra parte, no puede omitirse la necesidad de abordar áreas de diseño y rediseño de estrategias de innovación y cambio fundamentales para el éxito de los propósitos de la



Reforma Educativa que serán encarnados en Escuela Viva 2. Al respecto, algunos ejemplos:

- Sin considerar los ajustes que implicará sostener los actuales avances, se requerirá diseñar e implementar en relación con la ampliación de cobertura, con la diversificación de las estrategias (seguramente focalizar mayores esfuerzos y recursos en algunas escuelas), desarrollar nuevas capacidades en el MEC y en otras instituciones, tercerizar algunos servicios de apoyo y asistencia técnica a escuelas, generar un marco de política para la totalidad del sistema, entre otras tareas. También definir medios de seguimiento y evaluación para las decisiones que se adopten. Por cierto que los actuales equipos técnicos y la dirección de Escuela Viva concentra hoy parte importante de las capacidades requeridas para esas complejas tareas.
- Por otra parte, como se señaló, Escuela Viva deja al menos dos líneas de trabajo en etapa de validación de su estrategia, por lo que es del todo aconsejable sostener los equipos y sus direcciones o asegurar su ejecución, seguimiento y evaluación. Se trata de los componentes Intercultural y Bilingüe y Educación Indígena. En un nivel de mayor avance se encuentra el Programa para Escuelas Urbanas, no obstante lo cual requiere evaluar el modelo de intervención, a propósito principalmente de la condición de las actuales escuelas beneficiadas y cómo se sigue con ellas, de las nuevas que ingresen y de la introducción de los nuevos desafíos de calidad y de diferenciación de necesidades y contextos de las escuelas. En el caso del Programa Rural, se propone trabajar fuertemente los desafíos de segunda generación señalados en esta evaluación.

En síntesis, la respuesta a la pregunta acerca de *qué institucionalizar*, la respuesta abre las dimensiones de cambio y mejoramiento validadas por el Programa, pero también sus ajustes, considerando los nuevos desafíos, cobertura y contextos; y los nuevos diseños y estrategias, sin los cuales se arriesga la efectividad de la puesta en marcha de la nueva etapa de la Reforma en las escuelas básicas paraguayas. De igual forma, en el proceso de institucionalización es preciso tener en cuenta las nuevas y mayores capacidades requeridas y reconocer que las formas de gestionar el cambio desarrolladas por Escuela Viva, la experiencia acumulada por su dirección y sus equipos técnicos son el principal aliado para asegurar el éxito en el nuevo piso que se quiere construir. La recomendación en este sentido es la consideración completa del mapa de requerimientos y de las capacidades de abordarlos; seguramente ello implica definir una gradualidad de institucionalización capaz de equilibrar con sabiduría la necesidad de asegurar la partida de la nueva etapa y el fortalecimiento de las estructuras formales del MEC en las cuales, en un segundo momento, deberían instalarse la responsabilidad de ejecutar la política y sus estrategias.

#### **4.4. ¿Cuándo y en qué condiciones institucionalizar?**

Una vez esbozado el escenario que responde a la pregunta acerca de *qué institucionalizar*, la pregunta que sigue se refiere a *cuándo y en qué condiciones debe producirse el*

*proceso de institucionalización del Programa Escuela Viva. Desde esta perspectiva y considerando lo que antes se expuso, es preciso avanzar en resolver en primer lugar qué es lo que justifica el necesario esfuerzo de institucionalización.*

Hay varias razones que aconsejan empujar un proceso de institucionalización del programa:

- Ello ayudará a que lo aprendido con el programa permanezca en el MEC.
- Da mayor consistencia a la política y a las estrategias de mejoramiento de la calidad de la educación en las escuelas.
- La presencia del programa en el MEC fortalecerá la imagen y el discurso de la Reforma, como una política y no como un programa que, en general, se caracterizan por su transitoriedad.
- La exigencia de ejecución del programa constituye una presión al MEC para que fortalezca su institucionalidad, principalmente su capacidad para llegar a las escuelas con el apoyo necesario.
- Se evitará el paralelismo y la pérdida de esfuerzos y los avances del programa podrían enriquecer el trabajo general del MEC con las escuelas.

El siguiente esquema se propone caracterizar el tránsito entre la situación actual y la situación esperada.

Situación actual	Situación propuesta
1. Debilidad de articulación entre la estructura de gestión del Programa y la institucionalidad del MEC. El Programa se confunde con la política, porque es la iniciativa más visible de la Reforma.	Articulación completa, el Programa es la base de la política de mejoramiento de la calidad de las escuelas básicas y para su gestión se desarrolla en la estructura institucional del MEC.
2. El Programa se ejecuta de manera paralela a la institucionalidad del MEC, a través de la UCP, que depende directamente del gabinete de la Viceministro y se evalúa como insuficientes las coordinaciones y dependencia de las Direcciones involucradas. La instancia que vincula a la UCP con estas Direcciones y que preside la Viceministro requiere ser mejorada.	El Programa se integra a la institucionalidad y se ejecuta a través de la Dirección General de Educación Inicial y Básica; su Directora será la responsable de su ejecución, con independencia de si ejerce directamente o no el cargo de Coordinadora Ejecutiva y será responsable de involucrar a las demás dependencias del MEC involucradas (Dirección de Formación Docente, de Desarrollo Educativo, Evaluación Educativa, Comunicación Social, Planificación y Supervisión.
3. Uno de los méritos relevantes del Programa fue su capacidad para generar un discurso educativo y una estrategia consistente con los planteamientos de fondo de la Reforma.	El proceso de institucionalización debiera permitir un mejor grado de coordinación entre las acciones del Programa y otras políticas e iniciativas implementadas por el MEC para las escuelas básicas. En este sentido, Escuela Viva puede permear a otras iniciativas con sus

	estrategias y lógicas; también contribuirá a la coherencia de las estrategias promovidas por el MEC para las escuelas.
4. Una de las debilidades principales del Programa deriva de la ausencia contrapartes territoriales claras, debido principalmente a las insuficiencias del sistema de supervisión.	La institucionalización facilitará el avance en uno de los aspectos más débiles del Programa: la coordinación y el compromiso de la supervisión ministerial. El programa no ha logrado resolver este punto y en una figura donde Escuela Viva esté alojado directamente en la estructura del MEC, debiera producirse una mejor articulación con estos agentes territoriales, sea a través de una buena coordinación, o desde la dependencia de las direcciones correspondientes para el trabajo de la supervisión técnico-pedagógica de los niveles de educación inicial, básica, media y permanente.
5. El Programa ha generado capacidades relevantes de diseño y gestión y la experiencia acumulada debiera contribuir a fortalecer las capacidades humanas y técnicas de las Direcciones del MEC involucradas en su ejecución.	Una parte significativa de los equipos a cargo de la ejecución del Programa se incorpora y fortalece las Direcciones del MEC correspondientes, preferentemente en los mismos temas. Las coordinaciones de los equipos técnicos a cargo de los componentes del Programa se concursarán.

Al parecer, no existe un diseño que describa cómo se transitará de la situación actual a la que se propone para Escuela Viva II. Queda un espacio importante de discusión para definir cuándo y en qué condiciones institucionalizar. Hay dos antecedentes que pueden contribuir a mejorar las posibilidades de éxito de este proceso: (i) la voluntad de las autoridades del MEC de avanzar en la institucionalización asegurando la continuidad de las políticas de mejoramiento de las escuelas; y (ii) el conocimiento, experiencia y compromiso del equipo directivo de la Dirección de Educación Inicial y Básica, considerando su desempeño, hasta hace poco tiempo, al Programa.

Los puntos que siguen se proponen caracterizar las etapas relevantes del proceso, sin entrar en detalle acerca de las tareas involucradas y los arreglos institucionales necesarios.

- **Etapas 1.** Preparación de la ejecución de Escuela Viva II, considerando la sostenibilidad de los avances, los ajustes requeridos y la operación Escuela Viva II propiamente tal. Se trata de un diseño complejo, de segunda generación, con un foco claro en los procesos de enseñanza y de aprendizaje y de gestión de la escuela, entrando en el aula. Requiere una planeación cuidadosa. Para las nuevas escuelas que se incorporan, considerar cómo ellas acceden al piso que ya fue puesto la escuelas acompañadas por Escuela Viva I (en tiempos e intensidades distintas, por cierto). También estrategias para las escuelas que no serán apoyadas directamente por el Programa. Respecto de las escuelas que el Programa apoyó hasta ahora, importa diseñar lo que se ha denominado “estrategia de diferenciación”. Especial

importancia tiene en esta etapa las opciones políticas referidas a los nuevos instrumentos que incluirá, por ejemplo, marcos de actuación, sistemas de aseguramiento de la calidad de las escuelas, estándares de aprendizaje de los estudiantes, evaluación de aprendizajes, compromisos de gestión, evaluación de desempeño, modernización de la supervisión, por señalar algunos.

- **Etapa 2.** Iniciar la implementación gradual del Programa en los territorios. Es claro que mucho de la partida será validación de modelos y estrategias. Se requiere una fuerte capacidad de seguimiento, monitoreo y evaluación de estas experiencias. De allí la relevancia que esta evaluación asigna a la instalación de estas capacidades en el MEC, mediante una unidad u oficina de estudios. La demanda principal en esto se relaciona con el despliegue de los nuevos instrumentos y su uso educativo y con el mejoramiento de las capacidades locales, la supervisión y los técnicos que la apoyan alineados y la presencia de otras instituciones y sistemas de apoyo a la ejecución. En el Nivel Central del MEC, planificar, acompañar y validar.
- **Etapa 3:** Consolidación del Programa o entrada en régimen, que requiere monitoreo y evaluación continua a través de nuevos instrumentos (ficha escolar, sistema de monitoreo y seguimiento de la supervisión, reportes del SNEPE a las escuelas, entre otros) que aseguren oportunidades de mejoramiento de resultados de aprendizaje de los estudiantes.

De lo anterior se desprende que el proceso de institucionalización del Programa debiera ser desarrollado de manera gradual. La recomendación es diseñar un proceso de transición que minimice los riesgos. Este proceso debiera considerar la institucionalización progresiva de los distintos componentes y líneas del Programa, priorizando, para un primer momento, aquellos donde exista mayor capacidad instalada y menos riesgo de traspasar. Parece claro, además, que en ningún caso es recomendable modificar la estructura y el funcionamiento de la UCP y de los equipos técnicos en la primera etapa descrita, con independencia de su funcionamiento en la Dirección de Educación Inicial y Básica y de todos los resguardos necesarios de involucramiento de las Direcciones institucionales del MEC comprometidas en la preparación y ejecución del Programa.