



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

Desafíos de implementación en la política pública educativa; análisis de factibilidad al modelo de gestión del nivel intermedio en Paraguay.

Tesista: Laura Catalina Peña Vargas

Directora de Tesis: Mariana Clucellas

Tesis para optar por el grado académico de Magíster en Desarrollo Humano

Octubre de 2023

Glosario de Siglas

MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
PNSE	Programa Nacional de Supervisiones Educativas
DDE	Direcciones Departamentales de Educación
DGGED	Dirección General de Gestión Educativa Departamental
PME	Programa de Mejoramiento de la Educación Paraguaya
ALC	América Latina y el Caribe

Resumen

Ante la inquietud por **la calidad de la organización del trabajo como parámetro esencial de la calidad de los sistemas educativos**. Este documento hace una revisión de las investigaciones recientes en la región frente a la gestión educativa y la organización del trabajo en el sector educativo como factor esencial en la garantía de la calidad en las unidades críticas del sistema, las escuelas y las aulas de clase.

Como ejercicio puntual se hace un análisis de factibilidad del recién formulado Programa Nacional de Supervisión Educativa (PNSE) del Ministerio de Educación y Ciencias del Paraguay. Instrumento de política que busca dar respuesta a la necesidad de mejorar la calidad educativa a través de la reingeniería de las instancias intermedias de la gestión: las Supervisiones Educativas.

Desde el enfoque de Desarrollo Humano este ejercicio contrasta el diagnóstico del Sistema Nacional de Supervisiones con el Programa aprobado y hace una evaluación de la solidez técnica y viabilidad del programa, revelando alineaciones y brechas críticas en las dimensiones normativas, funcionales y pedagógicas. Los hallazgos subrayan la importancia de indicadores claros y sistemas de evaluación continua para asegurar la pertinencia y efectividad del PNSE. Además, destaca la necesidad de fortalecer la capacidad institucional y la colaboración intrainstitucional para una implementación efectiva. Las recomendaciones incluyen el ajuste de metas, el desarrollo de un sistema robusto de monitoreo y evaluación, la consolidación de recursos para garantizar la sostenibilidad del programa y la necesidad de formular estrategias de organización del trabajo: la designación de líderes específicos, el establecimiento de tiempos definidos y responsabilidades claras, y la formalización de mecanismos de colaboración intrainstitucional que aseguren una implementación coherente y sostenida alineada con los objetivos de mejora educativa y desarrollo de capacidades institucionales y con ello, de la población escolar a la que están destinadas sus acciones.

Índice

1. Introducción.....	5
2. Relevancia de la cuestión.....	8
3. Antecedentes.....	9
4. Objetivos	18
5. Marco Teórico General.....	19
5.1 Gestión educativa, la organización del trabajo en el sector educativo en la región... 12	
5.2. Gestión educativa territorial en Paraguay, estado actual.....	21
5.3. Sobre la evaluación formal de abordaje al Programa de Supervisión Educativa...29	
6. Estrategia metodológica.....	30
6.1 Matriz Síntesis de Evaluación.....	32
7. Resultados Análisis y recomendaciones.....	35
7.1 Solidez técnica de la propuesta.....	35
7.2 Viabilidad técnica de la propuesta.....	38
7.3 Viabilidad de la propuesta.....	40
8. Conclusiones.....	41
9. Referencias.....	42
10. Anexos.....	47

1. Introducción

“La calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes”

(Barber & Mourshed, 2007)

Con este postulado, desde inicios de la década del 2000, soportado en resultados de aprendizaje de pruebas estandarizadas y con miras al logro de los objetivos del milenio, luego Objetivos de Desarrollo Sostenible, gran parte de las agendas educativas del mundo, y la región, prestaron especial interés al desarrollo profesional docente y a la *escuela* como unidad esencial para movilizar el logro académico, el éxito y movilidad social de sus poblaciones.

La movilización de investigación, y con ello, planes, programas y proyectos alrededor de dichas unidades e individuos ha sido significativa¹, demostrando resultados dispares que dejan ver el largo camino que aún hay por delante en la consolidación de sistemas educativos públicos que propendan calidad desde la perspectiva de equidad².

¿Y el *techo* de la calidad?

A pesar de la evidencia reciente que demuestra el impacto de los sistemas de gestión y gobernanza de los sistemas educativos en los desempeños de directivos, docentes, y en los resultados de aprendizaje (Leithwood et al., 2004; Fullan, 2010-2011); las tendencias en la gobernanza de dichos sistemas constituyen un asunto de agenda que no ha recibido suficiente atención en la investigación educativa en la región (UNESCO, 2022). Expertos regionales consultados en el Informe de Monitoreo a la Educación 2030, señalan que la calidad de la gobernanza y las políticas dirigidas al fortalecimiento de las capacidades estatales de gestión

¹ Organizaciones como UNESCO, UNICEF, World Bank, Global Partnership for Education, OECD, Education International e ILO han implementado estrategias sistemáticas de colaboración con los Ministerios de la región para el desarrollo docente en los países de ingresos medios y bajos, destacando áreas como la formación inicial y continua, el reconocimiento profesional, y el apoyo a través de tecnología y liderazgo escolar (UNESCO, et al., 2023). Puntos que también se reflejan en la meta 4c del ODS 4: *“Para el año 2030, aumentar sustancialmente la oferta de maestros calificados, incluyendo a través de la cooperación internacional para la formación de docentes en países en desarrollo, especialmente en los países menos desarrollados y los pequeños estados en desarrollo”*.

² Durante las últimas dos décadas, en la región hubo un incremento en las tasas de escolarización con niveles cercanos a la universalización y en avances en la asistencia en la educación secundaria, “en particular en los tramos definidos recientemente como obligatorios –últimos años del nivel inicial y la educación secundaria –. Sin embargo, siguen siendo aún muy pronunciadas las brechas de acceso, avance y, con mayor énfasis, de terminalidad entre grupos sociales. La asistencia a la educación secundaria en algunos países de ALC aumentó hasta 30 puntos porcentuales, aunque en ningún caso supera el 90% actualmente. El promedio de años de escolarización asciende hasta 12 en el ámbito urbano y solo alcanza los seis años en algunos países en territorios rurales. El panorama se complejiza en la secundaria alta, a la cual en algunos países solo uno de cada dos estudiantes de sectores bajos logra acceder, y la brecha se amplía con respecto a la finalización del nivel: en la mayoría de los países, solo alrededor del 10% de los estudiantes que viven en hogares con clima educativo bajo logran graduarse. Finalmente, y para dimensionar la magnitud de los desafíos pendientes, en promedio, el 40% de los estudiantes de 3° grado y el 60% de 6° grado de primaria no alcanzan el nivel mínimo de aprendizajes fundamentales en Lectura y Matemática” https://siteal.iep.unesco.org/eje/inclusion_y_equidad#inclusion-y-equidad-en-educacion-tendencias-y-desafios

de los sistemas educativos no ha sido una temática priorizada en la agenda política de los países o no tiene acciones relevantes (UNESCO, 2022).

La escasa investigación educativa local que se ha ocupado del problema de la gestión ha revelado que invertir en una mejor gestión podría ayudar a las escuelas a aumentar el rendimiento estudiantil en toda la región³ (Adelman et al., 2020), sin embargo, la mayor parte de esta evidencia proviene de un número limitado de variables y de características institucionales individuales. Adelman, por ejemplo, señala que la complejidad de los entornos institucionales y la falta de instrumentos de recopilación de datos para capturar dicha complejidad “limitan la comprensión **de la importancia de los cambios institucionales para el rendimiento educativo**, pues gran parte de la literatura se ha centrado, en gran parte, en proveedores de servicios de primera línea (funcionarios públicos), como docentes (...) dejando una caja negra de burocracia en el medio” (Adelman et al., citando a Finan, Olken, y Pande 2015; Pepinsky, Pierskalla y Sacks 2017)

En este escenario, es apremiante la indagación a dicha *caja negra de burocracia en el medio*, siendo esta, habilitadora a la lectura y comprensión sistémica de los complejas dinámicas en los sistemas educativos, donde los supuestos acerca del ser humano y los referidos al contexto son fluidos, complejos y cambiantes donde y el cambio es turbulento y cualitativo (Cassasus, 2000).

Con dicha complejidad en mente y desde la premisa de que la posibilidad de ofrecer educación de calidad en cada escuela está vinculada a la calidad de la gestión que realizan las administraciones educativas centrales y locales, este documento buscar expandir la concepción de la calidad *docente como techo de la calidad de los sistemas educativos*, hacia **la calidad de la organización del trabajo como parámetro esencial de la calidad de los sistemas educativos** orientado por dos preocupaciones iniciales:

³ Investigaciones recientes, y en curso, muestran que “las escuelas de ALC podrían producir un año adicional de aprendizaje estudiantil, manteniendo constantes los insumos, si alcanzaran la frontera de eficiencia regional” (Adelman, 2020). Cabe aclarar, sin embargo, que desde el enfoque de derechos el concepto de calidad educativa considera las dimensiones de pertinencia, equidad, eficacia y eficiencia (UNESCO, OREALC, 2007). Siendo la eficiencia, **una dimensión de la calidad**, que valora cobertura, niveles de finalización de trayectorias escolares, repetición y los resultados de aprendizaje, su consideración, más allá de un fin aislado, o en sí mismo, debe responder y representar “valor añadido, como operacionalización de la eficacia, equidad como un elemento básico en el mismo concepto y desarrollo integral de los alumnos como un objetivo irrenunciable de todo sistema educativo” (Blanco, 2008).

- ¿qué y cómo se informa el diseño y la gestión organizacional en el sector educativo?
- ¿cómo se incorpora, o no, la dimensión *educación* en la concepción y formulación de procesos y prácticas de la gestión educativa?

Siguiendo dichas preocupaciones, y como objeto de estudio de la cuestión de la organización del trabajo en el sector educativo en un sistema de la región, este documento registra el ejercicio de análisis de factibilidad, evaluación ex-ante al **Programa Nacional de Supervisión Educativa (PNSE)**⁴ aprobado en octubre de 2023 por el Ministerio de Educación y Ciencias del Paraguay.

En un primer momento se hace una revisión de la relevancia de la cuestión estudiada en el ámbito del Desarrollo Humano, luego se hace una revisión de los antecedentes y el contexto en el que se sitúa el problema para luego presentar los objetivos y estrategia de análisis del programa analizado. Finalmente, el documento cierra con un compendio de conclusiones y recomendaciones basadas en el resultado del análisis y susceptibles de comentarios, aportes y retroalimentaciones.

⁴ En el apartado 3 de este documento se contextualiza y profundiza sobre el plan específico a ser analizado.

2. Relevancia de la cuestión

El **acceso a la educación**, como derecho fundamental y bien público,

...“cuyo principal garante es el Estado” y “una causa común de la sociedad, que conlleva un proceso participativo de formulación y aplicación de políticas públicas”, en el que la sociedad civil y el sector privado, entre otros, “cumplen todos funciones clave para hacer efectivo el derecho a una educación de calidad” y el Estado cumple una función esencial “para establecer y regular estándares y normas”; y; “un derecho humano fundamental y un derecho habilitador” para cuyo ejercicio los países deben “garantizar un acceso universal e igualitario a una educación y un aprendizaje inclusivos y equitativos de calidad”. (UNESCO, 2023)

reposa en la garantía de un conjunto de acciones promotoras para el acceso a la educación; dicho conjunto de acciones, prácticas y procesos será entendido en este documento como **gestión educativa**. Un nicho caro al análisis desde el enfoque de Desarrollo Humano, desde la exploración y examen de la organización del trabajo en el sector educativo, su conceptualización, diseño y praxis, en relación al rol catalizador y amplificador de condiciones para la efectividad del aprendizaje y el desarrollo de capacidades en los individuos.

Para ello, este ejercicio teórico centra su atención en las relaciones que se establecen entre los distintos niveles del gobierno y la gestión local del sistema educativo, en el caso paraguayo, para, a través de dicho análisis sumar al ejercicio de “repensar la gestión educativa desde la propia Latinoamérica, dado que, aun poseyendo elementos teóricos valiosos, no se adapta en muchos casos a la propia realidad” (Asprella, et al., 2020). Buscando así sumar insumos y recomendaciones de evaluación institucional basadas en evidencia para la formulación de prácticas de gestión que trasciendan la concepción administrativa a la concepción holística de su razón de ser, la generación de capacidades para el desarrollo equitativo.

3. Antecedentes

3.1 Sobre el Sistema Educativo Paraguayo

Desde su promulgación en 1998, la Ley General de Educación N. 1264 norma la estructura del sistema nacional y otorga al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) la responsabilidad de formular, ejecutar y supervisar las políticas educativas del país para la organización y funcionamiento de las instituciones que prestan el servicio en todos los niveles, desde educación inicial hasta educación superior, así como la gestión de recursos humanos y financieros.

En 2017, con miras a la mejora de la eficiencia en la gestión educativa y la clarificación de funciones y responsabilidades en la estructura del MEC. Se promulgó la Carta Orgánica (Ley 5749), esta, reorganizó el Ministerio en cuatro tipos de órganos: consultivos, de apoyo, misionales y de ejecución. Los órganos consultivos ofrecen recomendaciones estratégicas y asesoría sobre políticas educativas a nivel nacional. Los órganos de apoyo tienen el rol de coordinar y proporcionar recursos técnicos y logísticos para la ejecución eficiente de las políticas del Ministerio. Los órganos misionales son responsables de tareas centrales relacionadas con el desarrollo curricular, la supervisión de las instituciones educativas y la formación de docentes. Y los órganos de ejecución, como las Direcciones Departamentales de Educación (DDE) y las Supervisiones Educativas (objeto del análisis de este documento), gestionan la implementación de las políticas en los territorios.

A pesar de estos esfuerzos para optimizar la gestión del sistema, la centralización del mismo y la falta de confianza en la institución han generado críticas por “su limitada capacidad para adaptarse a las necesidades regionales y promover una participación efectiva de los actores locales” (Diagnóstico de Gestión Educativa, 2021) y su “debilidad institucional (...) una insuficiente capacidad profesional e institucional en todo el sistema educativo por causa de diferentes factores, entre ellos, la influencia indebida de la política partidaria” (Juntos por la Educación, 2023) afirmaciones que son soportadas, por ejemplo, en el constante cambio de autoridades educativas, “desde 1989, hubo más de 22 ministros designados, con un promedio de 1,6 años de duración al frente de la cartera, generando inestabilidad en los cuadros directivos y técnicos, además de interrupciones en los procesos de gestión” (Juntos por la Educación, 2023)

Según el Diagnóstico de Gestión Educativa⁵ (MEC III, 2021), la estructura centralizada del sistema educativo paraguayo ha condicionado su gobernanza y gestión a lo largo del tiempo. A pesar de los intentos por avanzar hacia un modelo más descentralizado, como lo evidencian la Ley General de Educación de 1998 y la Carta Orgánica del MEC de 2017, la mayoría de las decisiones relevantes, especialmente en cuanto a la asignación de recursos humanos y financieros, continúan bajo el control del Ministerio de Educación y Ciencias.

Dicha concentración de funciones en el nivel central ha obstaculizado las posibilidades de desempeñar un papel protagónico en la mejora e innovación del sector educativo. A pesar de la transferencia de algunas funciones no educativas a otras dependencias, el MEC sigue sobrecargado con tareas administrativas y operativas, lo que le impide enfocarse en temas sistémicos clave como la calidad, equidad y eficiencia educativa. Esto se agrava por una estructura burocrática que reduce la agilidad del sistema y aumenta la carga administrativa, en detrimento de un enfoque más pedagógico (Juntos por la Educación, 2019). Sumado a ello, la “ausencia de una carrera funcionaria conlleva que elementos de carácter político-partidario influyan en las mencionadas decisiones, yendo en desmedro de la valorización y organización de los equipos en función de sus capacidades técnicas” (MEC III, 2021), reforzando la dependencia estructural y dificultando el desarrollo de una gestión más autónoma en los territorios.

Y aunque las instituciones educativas tienen la posibilidad normativa de ajustar el currículo y el calendario escolar, las decisiones fundamentales que siguen siendo impuestas desde el nivel central limitan la flexibilidad en la adaptación a las particularidades locales. Autores como Palacios (2021), señalan que los esfuerzos de descentralización orientados principalmente al ámbito pedagógico, sin garantía de mayor autonomía en la gestión de los recursos financieros y humanos han generado falta de capacidad en los actores locales para asumir plenamente las responsabilidades que se les han delegado, especialmente en áreas como la educación intercultural, la educación indígena y la primera infancia, donde se requiere mayor contextualización y flexibilidad. Según UNICEF, la desconexión entre los lineamientos centrales y las necesidades territoriales ha sido un obstáculo importante para la implementación exitosa de políticas educativas inclusivas y adaptadas (MEC, 2021)

⁵ Ejercicio realizado como preámbulo a las iniciativas que informarían la reforma educativa a 2030. Ver: <https://www.stp.gov.py/v1/transformacion-educativa-especialistas-analizaron-avances-del-diagnostico-de-la-educacion-paraguaya/> y <https://drive.google.com/drive/folders/1LGZnkfaOYUkJILuBULS9KkSerAKJ7Peo>

3.2. La gestión territorial en el sistema educativo paraguayo

Para la gestión del nivel intermedio de la educación que corresponde a los 17 departamentos y Capital, el modelo actual de desconcentración articula el poder de toma decisiones de nivel administrativo desde el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) a través de un órgano de articulación central dependiente del Viceministerio de Educación Básica, la **Dirección General de Educación Educativa Departamental (DGGED)**, a instancias de menor jerarquía, las Direcciones Departamentales de Educación (DDE), quiénes a su vez delegan y articulan funciones con las Supervisiones Educativas (SE), vínculos directos con las Instituciones Educativas (IE).

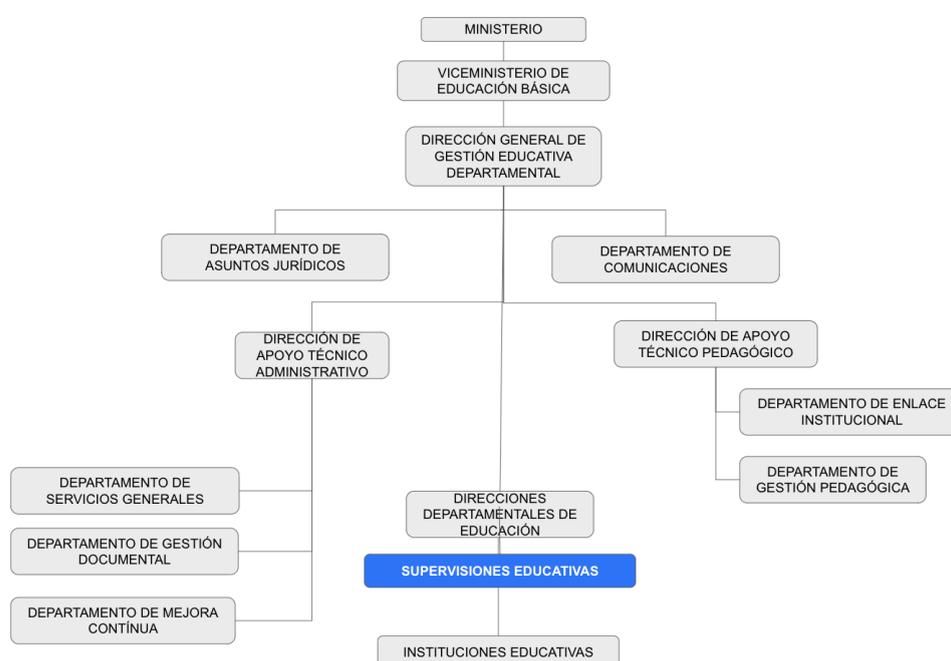


Figura 1: Estructura organizacional del Viceministerio de Educación Básica, Ministerio de Educación y Ciencias. Elaboración propia.

Tanto la DGGED como las Direcciones Departamentales de Educación son cargos de confianza. Si bien la Carta Orgánica define que para la designación de estas autoridades se tendrá en cuenta la idoneidad, la integridad y la ausencia de incompatibilidades para el ejercicio del cargo, no existe un perfil que delinee las competencias y habilidades requeridas, ni un proceso profesionalizado para el acceso a ellos (MEC III, 2021). Entre las funciones determinadas en la carta orgánica para esta instancia se encuentran:

- a) elaborar y actualizar permanentemente el diagnóstico de la situación de la educación del Departamento;

- b) participar en el diseño de las políticas educativas, los planes estratégicos y el presupuesto de su jurisdicción, que respondan a los fines y objetivos de la educación paraguaya y los indicadores de logros educativos esperados a nivel departamental;
- c) promover la participación de municipios, padres de familia, gremios docentes y otras organizaciones departamentales en la elaboración, ejecución y seguimiento de los proyectos educativos;
- d) implementar las políticas educativas, en el Departamento, asegurando que las mismas hayan sido adaptadas a la realidad y las necesidades locales;
- e) garantizar la adecuación del currículum nacional en base a las características y necesidades educativas del Departamento;
- f) asegurar el cumplimiento del calendario escolar, sobre la base de los días de clase establecidos en la Ley, considerando la realidad local;
- g) concertar líneas de acción, con los municipios y otros actores de la sociedad local, que coadyuven con el mejoramiento de la calidad, equidad, pertinencia e inclusión educativa en el Departamento;
- h) planificar, asesorar, supervisar y evaluar el desarrollo del proceso educativo en las instituciones escolares del Departamento;
- i) proponer lineamientos, acciones de política y un programa departamental en materia de supervisión y evaluación de la calidad de la educación, y una vez aprobado, ejecutar y evaluar su cumplimiento;
- j) formular e implementar instrumentos de gestión orientados a consolidar la autonomía de la institución educativa;
- k) orientar sobre la aplicación de las normas en materia de Supervisión Educativa, en sus diferentes dimensiones: pedagógica, socio-comunitaria, administrativa-financiera y organizacional;
- l) proveer información estadística e indicadores educativos confiables, relevantes y oportunos;
- m) proponer la conformación de subunidades de administración y finanzas y otras instancias necesarias para cumplir con sus objetivos en forma justificada siempre que respondan a las necesidades funcionales y cumplan con principios de uniformidad y racionalidad organizacional; y,
- n) proponer la creación de las dependencias necesarias para cumplir con sus objetivos.⁶

En cuanto a las Supervisiones Educativas, la Carta Orgánica establece que la Supervisiones Educativas son instancias responsables de “coordinar y supervisar la implementación de las

⁶ Ver: Artículo 97 Carta orgánica MEC.

políticas educativas, fomentando la participación activa de los directores y demás miembros de la comunidad educativa a objeto de cumplir con los objetivos de la educación paraguaya, garantizando la aplicación de la normativa vigente en la materia” que será ejercida por supervisores de apoyo técnico pedagógico y supervisores de control y apoyo administrativo. Y que “será designada por concurso público y su permanencia en el cargo estará sujeta a evaluación de desempeño”⁷. Entre las funciones de los supervisores se encuentra:

- a) aplicar el programa nacional de supervisión educativa en sus dimensiones pedagógica, administrativa y comunitaria;
- b) asesorar en la elaboración de los Proyectos Educativos Institucionales;
- c) supervisar la aplicación del currículum oficial y asesorar en el proceso de adecuación curricular a nivel local, asegurando su coherencia y pertinencia;
- d) ejecutar y verificar el cumplimiento de las acciones de administración escolar relacionadas con los horarios y calendarios escolares, uso de las instalaciones educativas, cumplimiento de disposiciones que correspondan a la adecuada prestación de los servicios educativos.
- e) ejecutar las políticas y estrategias educativas nacionales, asegurando su permanente adecuación a las características y necesidades de su jurisdicción departamental;
- f) proponer acciones de mejora continua a la política y al programa departamental en materia de supervisión y evaluación de la calidad de la educación, y una vez aprobado, ejecutar y evaluar su cumplimiento; y,
- g) proponer la creación de las dependencias necesarias para cumplir con sus objetivos.

Sobre el estado actual de las supervisiones y en relación a la normativa vigente, a septiembre 2023⁸ de los 551 supervisiones en todo el país 350 eran ganadores de concurso y 201 (incluyendo las supervisiones de educación indígena) eran nombramientos provisionales o *encargados de despacho*⁹ seleccionados por las Direcciones Departamentales de Educación. El último concurso público de oposición para el nombramiento de las supervisiones fue en 2017, donde fueron nombrados 233 cargos de Supervisiones Educativas¹⁰, no se reporta ninguna separación del cargo por cuenta de la evaluación de desempeño. La última evaluación de desempeño registrada fue en el 2015-2016, antes de la aprobación de la Carta Orgánica vigente, desde allí y ante el nuevo mandato no se ha establecido un nuevo sistema.

⁷ Ver Artículo 97, carta orgánica

⁸ Datos revelados por el Diagnóstico del PNSE, ver anexos.

⁹ Término usado explícitamente para referirse a los nombramientos provisionales.

¹⁰ Ver: <https://www.ip.gov.py/ip/dan-conocer-a-ganadores-del-concurso-para-supervisores-del-mec/>

Vale mencionar que, en medio de este contexto entre 1998, año de la formulación de la Ley General de Educación y el 2021, la figura de las Supervisiones Educativas ha sufrido siete cambios o ajustes en la definición de roles, responsabilidades y procesos¹¹. Siendo el último vigente el que convoca a la formulación del Programa Nacional de Supervisiones Educativas (PNSE) objeto de este análisis.

3.3 Instrumentos de Política Educativa vigente y el rol de las supervisiones educativas

Como se mencionaba al inicio de este apartado, en un esfuerzo por desconcentrar la gestión educativa del sistema educativo paraguayo, y en línea con la evidencia reciente que reivindica el rol del nivel intermedio y su fortalecimiento “como una pieza clave de las reformas orientadas al mejoramiento educativo y su sostenibilidad en el tiempo” (Hopkins, 2013; Fullan et al., 2004; Mourshed et al., 2010) y, que para ser efectivo debe i) establecer y transmitir una visión enfocada en el aprendizaje a las instituciones educativas, ii) contar con una estrategia de mejoramiento de la educación basada en evidencia y permanentemente monitoreada y evaluada en su cumplimiento, iii) poner al centro la provisión de apoyos diferenciados a las escuelas dirigidos al fortalecimiento de las capacidades en su interior y iv) establecer relaciones y alianzas con los actores locales orientadas al mejoramiento educativo. (MEC III, 2021). A la formulación del Plan Nacional de Educación 2024 le han seguido una serie de instrumentos y lineamientos de política tendientes a esa dirección, a saber:

PLANES / PROGRAMAS	EJES ESTRATÉGICO/POLÍTICA	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ACCIONES/ACTORES FOCALIZADOS
Plan Nacional de Educación 2024.	3: Gestión de las políticas educativas en forma participativa, eficiente, efectiva y articulada entre los niveles nacional,	i) Mejoramiento de la gestión del MEC en los niveles central, departamental y local.	Fortalecimiento de la participación del nivel local en la planificación educativa de su comunidad. Mejoramiento continuo del sistema de

¹¹ En el año 2003 se establece una reestructuración orgánica del Ministerio de Educación y Cultura, y se crea la Coordinación Nacional de Supervisión Educativa que luego en el 2005 se sustituye por la Dirección General de Supervisión Educativa. En el año 2007 se aprueba el nuevo Manual de Funciones del Educador Profesional. En el año 2008 la Dirección General de Supervisión Educativa cambia de denominación por Dirección General de Fortalecimiento del Proceso Educativo. En el año 2015 se aprueba el Manual de Evaluación de Desempeño del Supervisor Educativo y se incorpora la figura de Coordinador Departamental de Supervisiones. En enero de 2017 por Ley de la república se aprueba la Carta Orgánica del MEC, en la que se establecen las funciones de la Dirección General de Gestión Educativa Departamental, de las Direcciones Departamentales de Educación y Supervisiones Educativas. En febrero de 2017, se aprueba la Implementación del modelo de Gestión Educativa Departamental. Finalmente, en 2021, se aprueba una Resolución Ministerial en la que se dispone la reorganización de las Supervisiones Educativas del territorio nacional en áreas educativas para fortalecer el acompañamiento a las instituciones educativas de gestión oficial, privada y privada subvencionada, en todas sus dimensiones.

	departamental y local	<p>ii) Fortalecimiento de la participación en la gestión educativa.</p> <p>iii) Mejoramiento de la gestión de los recursos financieros y</p> <p>iv) fortalecimiento de los procesos de planificación, monitoreo y evaluación.</p>	<p>supervisión educativa.</p> <p>Fortalecimiento de los sistemas de información a nivel central y departamental para la planificación, ejecución y evaluación de las políticas implementadas en el sector educativo.</p> <p>Desarrollo de capacidades para el análisis y el uso de la información a nivel central, departamental y local para la toma de decisiones.</p> <p>Desarrollo de la cultura de evaluación y de rendición de cuentas para la mejora continua de la educación, a nivel central, departamental y local.</p>
Plan de Acción Educativa 2018-2023	ii) Calidad de la educación	Evaluación de la calidad de las prácticas pedagógicas, del desempeño de los gestores educativos, los aprendizajes de los estudiantes y de la gestión institucional.	<p>Implementación gradual de la evaluación del desempeño de los formadores de formadores y técnicos docentes de todos los niveles y modalidades.</p> <p>Implementación gradual del mecanismo de evaluación de desempeño de los directores departamentales de educación, supervisores educativos, directores de instituciones educativas de todos los niveles y modalidades.</p>
	iii) Gestión de la política educativa en forma participativa, eficiente y articulada entre los niveles	Consolidación del mejoramiento de la gestión educativa.	<p>Consolidación de las direcciones Departamentales de Educación con enfoque integral, tendiente a la mejora del servicio educativo en el departamento.</p> <p>Reorganización del sistema de Supervisiones Educativas, para la mejora de la gestión, con énfasis en los aprendizajes.</p>
Plan de acción educativa 2018 - 2023	v) Gestión educativa centrada en el aprendizaje: Instalar un modelo de gestión orientado al aprendizaje a nivel central, departamental e institucional.	Reestructuración organizacional	<p>Reorganización organizacional de los niveles central, departamental e institucional, con privilegio de lo educativo sobre lo administrativo.</p> <p>Desconcentración efectiva de la gestión educativa, a nivel departamental e institucional.</p>

Programa de mejoramiento de la educación paraguaya 2023 - 2028	2. Modernización de la gestión del MEC v) Fortalecer la gestión educativa en todos sus niveles;	Fortalecer la gestión educativa en el nivel central del MEC, departamental y local.	Consolidación del sistema de información y gestión para la toma de decisiones. Desarrollo de las capacidades técnicas de gestión investigación, planificación y evaluación en todos los niveles de gestión.
---	--	---	--

Tabla 1, elaboración propia basada en (MEC I, 2009, 27-35), (MEC II, 2018, 17-21), (MEC III, 2020), (MEC IV, 2023)

3.4 Programa Nacional de Supervisión Educativa (PNSE)

Respondiendo al mandato de la Carta Orgánica¹² y los lineamientos de política reseñados anteriormente se aprueba en diciembre de 2023 el **Programa Nacional de Supervisión Educativa del Ministerio de Educación y Ciencias del Paraguay (PNSE)**, un documento orientador que tiene como objetivo “la definición y el fortalecimiento del rol de las Supervisiones Educativas (...) para la mejora de los procesos pedagógicos en aula” (MEC V, 2023).

El documento parte de un diagnóstico normativo, funcional y estructural del que participaron más de 500 actores del Sistema Nacional de Supervisión Educativa, “establece pilares para un abordaje sistémico, progresivo y multidisciplinario orientado al fortalecimiento del rol de las supervisiones educativas como actores fundamentales en el desarrollo de políticas educativas y para la mejora de aprendizajes a nivel territorial” (MEC V, 2023). Y encomienda “a la Dirección General de Gestión Educativa Departamental, Direcciones Departamentales de Educación, Dirección de Educación de Capital, Direcciones de Áreas de Educación Escolar Indígena y a Supervisores Educativos, la elaboración del Plan de Operacionalización quinquenal para la implementación del Programa Nacional de Supervisión Educativa por parte de los Supervisores de Apoyo Técnico Pedagógico/ así como/ de Control y Apoyo Administrativo del país” (MEC V, 2023).

Las recomendaciones, pautas, líneas de acción y estrategias de dicho programa están enmarcadas en la **gestión supervisiva centrada en el aprendizaje**, una propuesta conceptual derivada del diagnóstico realizado y cuya elaboración dice estar soportada en las preguntas: “a. ¿Cuáles el perfil de Supervisor Educativo que se requiere para asumir la gestión

¹² Ver artículo 98: “Son funciones de la Supervisiones Educativas a) aplicar el Programa Nacional de Supervisión Educativa en sus dimensiones pedagógica, administrativa y comunitaria”

supervisiva orientada a los procesos de mejora de la calidad educativa?, b. ¿Cuáles son las condiciones institucionales que la gestión supervisiva debe prever en términos de pertinencia y calidad?, c. ¿Qué conocimientos y prácticas deben afianzar los Supervisores Educativos para asegurar el efectivo acompañamiento a la gestión de las instituciones educativas en sus diferentes dimensiones?”(MEC V, 2023)

El objetivo general del Programa está descrito así,

Fortalecer el rol de la supervisión educativa para la concreción efectiva de las políticas educativas a nivel territorial.

Y en los objetivos específicos se encuentra,

- Promover una gestión educativa territorial adaptada al contexto y basada en evidencias.
- Establecer acciones sistemáticas que aseguren la implementación efectiva de las políticas educativas orientadas a la mejora de los procesos.
- Ejecutar un modelo de acompañamiento y apoyo oportuno a las instituciones educativas según área de influencia.

La lectura del documento deja ver pilares clave de sus aspiraciones orientadas a la reconfiguración del rol de las Supervisiones Educativas dentro del sistema educativo paraguayo, entre estos, se destaca:

- El **cambio de rol de los gestores educativos**, priorizando el enfoque en el acompañamiento técnico-pedagógico y la orientación a objetivos educativos claros.
- La orientación a una **visión centrada en el aprendizaje**, a través de prácticas educativas que se basen en datos concretos y sistemas de monitoreo transparentes y actualizados.
- El desarrollo de **competencias transversales** para los Supervisores Educativos, alineadas a las cuatro dimensiones de la gestión: pedagógica, comunitaria, organizacional y administrativa.
- La instalación de **sistemas de formación continua** para las Supervisiones Educativas, con el objetivo de profesionalizar su rol y fortalecer su capacidad de gestión.
- La necesidad de fortalecer **relaciones y alianzas con actores locales**, con el fin de alinear esfuerzos y evitar la superposición de acciones en las comunidades educativas.

- **La participación activa de las Supervisiones Educativas en el diseño de acciones locales**, como los Planes Estratégicos Departamentales y los Planes Operativos Anuales.
- **La articulación efectiva entre los departamentos funcionales del nivel central** para evitar la duplicación de esfuerzos y fomentar la colaboración y la transparencia en la gestión educativa.

No obstante, si bien el PNSE ambicioso en sus aspiraciones, no aborda de manera explícita las limitaciones operativas o las rutas de abordaje para su implementación efectiva. Será objeto de análisis de este documento la factibilidad de implementación del mismo. El alcance solo se verá reflejado en la valoración de la ruta explícita descrita dentro del Programa y otros marcos normativos que la acompañan. El abordaje de factores *culturales* que supone y precede una implementación efectiva en un sistema complejo, al decir de Cassasus (2000), como el de las Supervisiones Educativas, trasciende el alcance de este documento.

4. Objetivos

El objetivo general de esta indagación, es, desarrollar el diseño de una evaluación de factibilidad (ex ante) del **modelo de gestión educativa para el nivel intermedio propuesto por el Programa Nacional de Supervisión Educativa de Paraguay (PNSE)**, y con ello:

- Analizar si los objetivos que se enuncian en el PNSE responden a los principios (problemas, preocupaciones) que dieron origen al mismo.
- Evaluar la pertinencia y viabilidad de las estrategias propuestas por el PNSE en la generación de condiciones para la efectividad en el sistema de gestión de nivel intermedio.
- Evaluar la pertinencia y viabilidad de las estrategias propuestas en el modelo de gestión educativa para el nivel intermedio en la **generación de condiciones para el desarrollo de capacidades en los actores del nivel, aprendizaje institucional o la dimensión *educación* en la gestión educativa.**

5. Marco Teórico General

5.1. Gestión educativa, la organización del trabajo en el sector educativo en la región.

Frente a las brechas existentes entre el diseño-formulación de políticas públicas educativas, la **existencia de mecanismos prácticos que promuevan su implementación efectiva en los lugares críticos del sector: las escuelas** (Hess, citado por Viennet et al. 2017) y ante el paso de la gestión como actividad exclusiva y propia de la cúspide del sistema a una actividad *del conjunto* del sistema (Cassasus, 2000). Durante las últimas décadas los países de la región han sido protagonistas de cambios, arreglos, acuerdos y tendencias globalizadoras, que han marcado el establecimiento de diferentes mecanismos de gestión y administración en los sistemas educativos.

Así, durante los años 90 las administraciones nacionales transitaron hacia la descentralización de la gestión pública como un mecanismo de devolución de capacidades a los gobiernos locales en busca de mayor eficiencia en el gasto público y una rendición más directa de responsabilidades (Winkler, 2004; Eaton citado en UNESCO, 2022). Sin embargo, las políticas de descentralización generaron mayores dosis de fragmentación sistémica, trajeron mayores desafíos de coordinación y mostraron impactos heterogéneos en resultados de aprendizaje¹³. Ante estos desafíos, en la primera década del 2000 emergieron nuevos procesos de recentralización de la gestión pública en los países de la región (Falleti, 2010; Dickovick, 2011 citado en UNESCO, 2022). Lo que implicó el **fortalecimiento de las políticas de regulación, financiamiento e incentivos desde el nivel central**.

Desde una perspectiva sistémica, en el diseño institucional para abordar los retos de coordinación y fragmentación, los roles y el liderazgo del nivel intermedio cumplen un rol estratégico de *conector* entre niveles (Fullan, 2015). Su influencia deliberada puede aumentar la capacidad y coherencia interna del sistema, actuando como un *socio eficaz* hacia arriba (con el estado) y hacia abajo (con las escuelas y comunidades) (Fullan, 2015). Dicha coherencia tiene un efecto relevante en la calidad de la educación que reciben los estudiantes (Mourshed et al., 2010). Pues, más que intervenir directamente en los procesos educativos de la escuela, promueve la generación de condiciones para la mejora de los centros educativos de su jurisdicción específica (Anderson, 2017).

¹³ Sobre experiencias de descentralización y autonomía en diferentes niveles la experiencia indica que, a menos que esté bien respaldada, apoyada y cuente con una definición clara de las responsabilidades que le corresponden a cada nivel, a mayor autonomía no necesariamente hay un mejoramiento inmediato de la escuela (OCDE, 2009).

Muestra de ello es un estudio que analizó las dimensiones que contribuyen a mejorar los sistemas educativos subnacionales en América Latina. Luego de estudiar 486 sistemas subnacionales en 6 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú), se seleccionaron 12 que mostraron mejoras sostenidas en sus indicadores educativos entre 2005 - 2019. Se encontró que los casos seleccionados compartían una serie de características comunes:

- otorgar prioridad política a la educación **en el largo plazo**;
- escuchar las voces de estudiantes y docentes y **generar diálogos genuinos**;
- definir objetivos claros y medibles y **usar información para la toma de decisiones**;
- **construir confianza y priorizar la legitimidad** de las políticas;
- y potenciar la selección meritocrática y la **formación profesional de los agentes estatales** (Rivas y Scasso, 2020, citados en UNESCO, 2022)¹⁴.

La vinculación de los niveles micro-meso-macro de los sistemas en el diseño institucional, resulta fundamental en la movilización de recursos físicos y humanos para el logro de los objetivos del sistema y la promoción de la calidad educativa.

Sin embargo, la naturaleza de los órganos rectores de la educación, está precedida por tradiciones burocráticas y mediada por “impulsores equivocados” (Fullan, 2011) que previenen la alineación, coordinación, coherencia, y abordaje sistémico necesario al complejo sector educativo. Y, ante iniciativas de reformas estructurales de los niveles intermedios de la educación pública no existe, aún, claridad evidente en los determinantes de su éxito ni tampoco en la consecución de los objetivos por los cuales se llevan a cabo¹⁵ (Anderson & Cuglievan, 2018).

Muchos sistemas educativos han configurado la acción del nivel intermedio en la figura de las Supervisiones Educativas, en ese punto la investigación distingue tres grandes funciones que han sido otorgadas a las supervisiones “i) la inspección, control y monitoreo de la educación en las instituciones educativas; ii) la entrega de apoyo y orientación para mejorar la calidad; y, iii) ser un enlace entre el nivel central y local” (Terigi, 2010 citado en Diagnóstico Educativo,

¹⁴ Las negritas son de la autora.

¹⁵ Hay sin embargo algunas experiencias regionales que pueden ser de mucho interés: [“Líderes Educativos, Centro de liderazgo para la mejora escolar”](#), Chile y la [“Escuela de Secretarías de Educación”](#), Colombia.

2021). “Reformas recientes a nivel internacional han buscado fortalecer la supervisión, diferenciándola de los agentes que desarrollan la inspección, haciéndola más cercanas a las escuelas, formulando descripciones más precisas de su función y de su vinculación con el mejoramiento escolar, y robusteciendo las visitas de acompañamiento a las instituciones educativas” (Carron y De Grauwe, 2003, citado en MEC III, 2021).

Los principales aprendizajes en esta área apuntan a que no basta con la instalación de una nueva arquitectura a este nivel, sino que se requiere revalorizar su rol, y generar las condiciones y capacidades para potenciar su liderazgo en la planificación y el desarrollo educativo del territorio (Unesco, 2017; De Grauwe y Lugaz, 2011).

5.2. Gestión educativa territorial en Paraguay, estado actual.

La situación de la gestión educativa departamental pasa por enfrentar un panorama desafiante en cuanto a los aprendizajes de los estudiantes de educación básica. Según los resultados del Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) “En Paraguay, casi el 50 % de los estudiantes de 3° grado alcanza el nivel mínimo de competencia en lectura y cerca del 40 % en matemática. En tanto, en 6° grado lo hace una menor proporción: casi un 20 % en Lectura y solo un 5.6 % en matemática. **El país obtiene un menor nivel de logro del nivel mínimo de competencia que la región en todas las pruebas¹⁶**”, Situación que se agrava en zonas rurales y muestra una brecha significativa alta para los estudiantes pertenecientes a pueblos originarios (UNESCO, 2020).

Ese mismo estudio revela que en términos de resultados de aprendizaje en Paraguay, “cerca del 45 % de la variabilidad de los logros de aprendizaje de los estudiantes **es atribuible a diferencias entre las escuelas**. Este indicador (...) varía de manera relevante entre pruebas y fluctúa en Paraguay entre un 29 % en Lectura de 6° grado y un 63 % en Matemática de 3° grado. El desafío (...) es avanzar hacia una mayor equivalencia y equidad entre los logros educativos promedio de las escuelas, lo que es un reto para Paraguay especialmente en Matemática de 3° grado” (UNESCO, 2020). En esa misma línea, los resultados sobre los niveles de aprendizaje de los estudiantes en el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEPE) 2018 muestran que “entre el 70% y 80% de estudiantes se encuentran por debajo del nivel de logro mínimo esperado en las pruebas de Matemática, Comunicación Castellana, y

¹⁶ Las negritas son de la autora.

Comunicación Guaraní, en todos los grados/cursos evaluados” (INEE, 2020, citado por Centurión Gamarra, 2023).

A octubre de 2023, por mandato de la resolución 491 de 2021, basado en el concepto de distribución de supervisiones educativas por áreas educativas, el ratio de distribución de supervisiones educativas por departamento y cantidad de instituciones educativas era el siguiente:

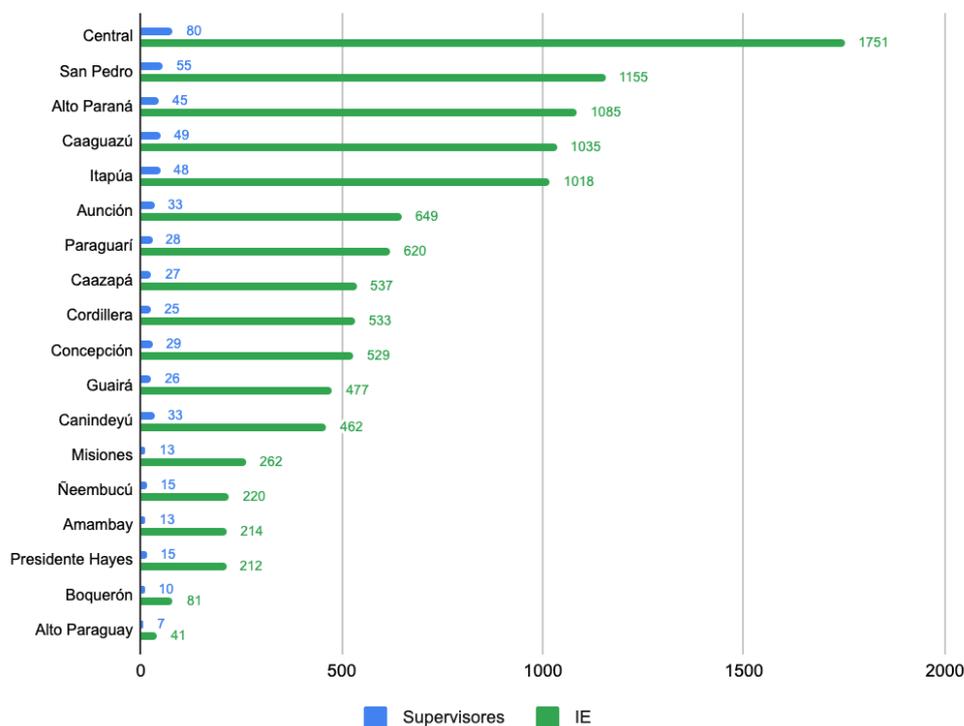


Figura 2: Distribución de Supervisiones Educativas 2022. Elaboración propia basada en datos entregados por la DGGED - MEC - DATA

Sin embargo, la gestión territorial de los 17 departamentos y Capital que “presentan una amplia heterogeneidad en términos de superficie, indicadores sociodemográficos y su situación educativa, pone al centro la existencia de contextos altamente disímiles de ser gestionados”. (MEC III, 2021). Según datos del 2019 recogidos por el Diagnostico Educativo 2021, la superficie y densidad poblacional varían drásticamente, Asunción, con solo 117 km² y una densidad de 4.395,4 habitantes/km², contrasta con Boquerón, que cubre 91.669 km² y tiene una densidad de apenas 0,7 habitantes/km², lo que exige estrategias de logística y gestión diferenciadas para zonas urbanas y rurales dispersas. En segundo lugar, los indicadores socioeconómicos muestran disparidades significativas, con tasas de pobreza que oscilan desde el 12% en Asunción hasta el 46% en Alto Paraguay, condicionando el acceso a recursos y la calidad de la educación que pueden recibir los estudiantes.

Tercero, la concentración de instituciones en zonas rurales, es particularmente alta en departamentos como San Pedro (83,9%) y Canindeyú (82,9%), mientras que en Asunción no existen instituciones en áreas rurales. Cuarto, la pertenencia a pueblos indígenas introduce una particularidad adicional: en Boquerón, el 28,3% de la población pertenece a pueblos indígenas, lo que demanda enfoques educativos interculturales, a diferencia de Asunción o Central, donde esta población es casi inexistente. Finalmente, los resultados de aprendizaje, particularmente en matemáticas, reflejan esta heterogeneidad. Mientras que Central logra que solo un 72% de los estudiantes de 3° de la Educación Escolar Básica (EEB) tengan un bajo desempeño en matemáticas, departamentos como Caaguazú presentan cifras preocupantes, con un 45% en bajo desempeño. En niveles superiores, como 6° EEB, el desempeño sigue mostrando disparidades, con Central mejorando a 71% de estudiantes en bajo desempeño, mientras que en San Pedro, esta cifra se eleva al 73%. Estas variaciones en el rendimiento académico subrayan la necesidad urgente de adaptar las estrategias pedagógicas a las realidades contextuales de cada departamento.

Como ya se ha mencionado en este documento, la evidencia ha demostrado la potencialidad del nivel intermedio como clave en el mejoramiento educativo, articulador entre las políticas nacionales, catalizador de las necesidades y las particularidades de las realidades educativas locales, promotor de colaboración entre las escuelas y proveedor de apoyo focalizado a las instituciones educativas. (Mourshed et al., 2010, citado en MEC III, 2021).

En ese sentido, Centurión Gamarra (2023) hace un diagnóstico del estado actual de la supervisión educativa en Paraguay relacionado a la situación de aprendizajes en el país, en él, destaca que el enfoque predominantemente administrativo de las supervisiones ha debilitado su impacto en la mejora de los aprendizajes; a partir de análisis a las visitas supervisivas en instituciones educativas Gamarra describe su carácter meramente administrativo, y la ausencia del acompañamiento pedagógico que podría fortalecer el proceso de enseñanza-aprendizaje en las instituciones educativas. Revelando la brecha entre el rol que se espera de los supervisores y su práctica cotidiana, lo que compromete la efectividad de la supervisión como herramienta para mejorar la calidad educativa (Centurión Gamarra, 2023).

Sumado a ello, el diagnóstico normativo, estructural y funcional, realizado a las tres instancias de desconcentración (DGGED, DDE y SE)¹⁷ del MEC, que informó la formulación del PNSE analizado en este documento, revela necesidades de alineación, coordinación y coherencia aún no subsanadas en los abordajes previos, a saber:

A. Inconsistencias en la Implementación del Modelo de Supervisión

Con la última reorganización administrativa en 2021¹⁸ se plantea la creación de áreas educativas para mejorar la distribución de supervisiones y focalizar el apoyo pedagógico y administrativo. Sin embargo, el diagnóstico PNSE revela que la implementación de este modelo ha sido inconsistente a nivel nacional. De hecho a octubre de 2023 al preguntarle a los Supervisores respecto a la existencia -o no- de normativa o reglas para la realización de sus labores el 71% percibía tener normativas que regulen su accionar, el 21,5% decía no tener normativa que regule ni contemple sus tareas y un 7,5% no respondía la pregunta.



Figura 3: Percepción de existencia normativa de las supervisiones. Elaboración propia basada en datos entregados por el Diagnóstico del PNSE.

El modelo no se ha aplicado de manera homogénea en todos los departamentos, lo que ha dejado a varias instituciones sin la cobertura adecuada de supervisión, especialmente áreas rurales e indígenas, sin la cobertura adecuada de supervisión (MEC, 2021). La heterogeneidad en la aplicación del modelo también ha generado desigualdades en el acceso al acompañamiento pedagógico, afectando a las zonas más vulnerables y rurales, que presentan mayores dificultades de acceso a los recursos educativos. Y refuerza percepciones de las supervisiones educativas como la insuficiencia de las normas y disposiciones en cuanto delimitación de funciones del trabajo y parámetros claros para la contextualización de las mismas, “(...) muchas veces la norma es fría porque no se adapta al contexto”¹⁹

¹⁷ Ver ANEXOS.

¹⁸ Ver Resolución 491 de 2021.

¹⁹ Respuesta textual de una supervisión pedagógica en una de las entrevistas individuales realizadas por el

B. Sobrecarga Administrativa de los Supervisores

Un hallazgo que hace eco con el Diagnóstico Educativo de 2021, y las investigaciones de Centurión Gamarra (2023) es la carga de tareas administrativas que enfrentan los supervisores, lo que reduce significativamente el tiempo dedicado al acompañamiento técnico-pedagógico. El diagnóstico del PNSE señala que esta carga administrativa incluye la supervisión de hasta 64 ítems por visita, los cuáles incluyen infraestructura, control de asistencia y cumplimiento normativo e ítems específicos sobre la práctica de enseñanza del docente y **ninguna sobre el aprendizaje o acciones de los aprendices**²⁰.

El diagnóstico también revela la percepción de las supervisiones sobre su inversión de tiempo. Al preguntarles a las supervisiones educativas por el porcentaje de tiempo real y el porcentaje de tiempo invertido deseado a las tareas de cada una de las dimensiones, prepondera la dimensión administrativa, casi la mitad del tiempo total. Mientras la dimensión pedagógica ocupa menos del 30%. Esta razón cambia al preguntarles por la distribución de tiempo deseada, donde prepondera la pedagógica con más del 50% del tiempo y la administrativa se reduce a 13%, compartiendo lugar con las dimensiones comunitaria y organizacional.

Inversión de tiempo de la supervisión por dimensión, tiempo real vs. deseado.

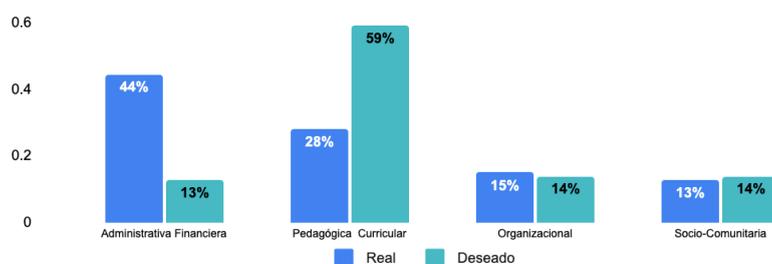


Figura 4: Percepción de inversión de tiempo por dimensión. Fuente, Diagnóstico del PNSE.

Esta situación no solo ha afectado la capacidad de los supervisores para cumplir con su rol pedagógico de manera efectiva si no que se contrapone su deseo en aumentar su participación en la ejecución de tareas de apoyo pedagógico (MEC V, 2023)

diagnóstico del PNSE.

²⁰ Documentos de tenencia obligatoria: INSTRUMENTO DE OBSERVACIÓN DE CLASE PARA UN ACOMPAÑAMIENTO PEDAGÓGICO FORMATIVO SEGÚN INDICADORES DEL INEE Y DE LA DGGED, Formulario 07.

C. Insuficiencia de Recursos Humanos y Materiales

El diagnóstico funcional del PNSE revela insuficiencia de recursos humanos y materiales para llevar a cabo las tareas de supervisión. Sobre los recursos humanos, dentro de los equipos de Supervisión la figura de los *Técnicos de Supervisión*, “para quienes no existe un mecanismo de regulación de ingreso y permanencia en el cargo (...) supone una serie de desafíos, tanto para la gestión de los recursos humanos, como para el logro de objetivos y la consolidación legítima (...) de los equipos de supervisión en las áreas educativas de su influencia” (MEC V, 2023). Así mismo, muchas supervisiones no cuentan con presupuesto propio ni con infraestructura adecuada, como oficinas equipadas con tecnología básica (computadoras, conexión a internet), lo que obstaculiza su capacidad de operar eficazmente y de realizar visitas de calidad a las instituciones (MEC V, 2023).

D. Falta de Formación Continua y Actualización Profesional

El diagnóstico del PNSE subraya que los supervisores carecen de una formación continua y actualización profesional adecuada. La formación que reciben está centrada mayoritariamente en aspectos administrativos, lo que no les proporciona las herramientas necesarias para apoyar de manera efectiva el desarrollo pedagógico en las instituciones que supervisan.

Al indagar sobre las instancias establecidas en las prácticas de aprendizaje de las IE y en las nombradas en los documentos normativos existentes, reuniones de equipo, círculos de aprendizaje, capacitaciones, evaluaciones de desempeño, retroalimentación de superiores e incentivos (reconocimientos simbólicos o materiales por desempeño). El diagnóstico del PNSE destaca la prevalencia de prácticas poco efectivas para el desarrollo profesional como las capacitaciones formales sobre prácticas más costo-efectivas como las evaluaciones de desempeño y la retroalimentación (EEF, 2019). De la misma manera prevalece la inexistencia de sistemas de incentivos intencionados tanto al cumplimiento de la tarea como a la mejora del desempeño.

Instancias de apoyo para desempeñar el rol a lo largo de la trayectoria como supervisor/a

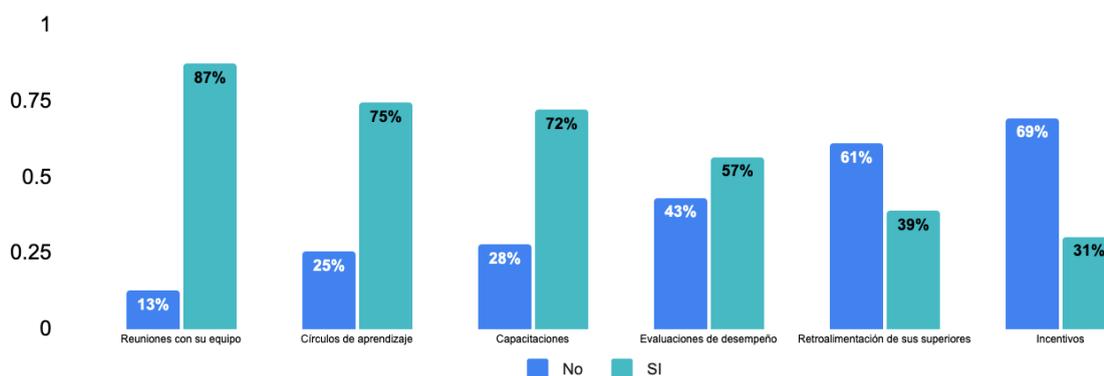


Figura 5: Instancias de formación y apoyo reportadas por las supervisiones educativas. Elaboración propia basada en datos del Diagnóstico del PNSE.

Esta falta de actualización ha sido identificada como una barrera clave para la innovación pedagógica, pues los supervisores carecen de estrategias que podrían implementar para mejorar la enseñanza y el aprendizaje en las escuelas (MEC V, 2021).

E. Baja Autonomía y Centralización en la Toma de Decisiones

Si bien el marco normativo busca promover la descentralización de la gestión educativa a través de las áreas educativas, el diagnóstico funcional revela que la toma de decisiones sigue estando fuertemente centralizada en el MEC. Esta centralización limita la autonomía de los supervisores para adaptar sus estrategias y prácticas según el contexto específico a las necesidades locales, lo que reduce la eficacia del sistema de supervisión en contextos con características diferenciadas (MEC IV, 2021). La falta de autonomía en la gestión limita el impacto potencial que podría tener un enfoque más contextualizado y flexible en las zonas con características diferenciadas, como las áreas rurales e indígenas.

Así mismo, al preguntarle a las supervisiones sobre la influencia real vs. la influencia deseada en su accionar diario de diferentes instancias o instrumentos regulatorios se revelan una baja percepción del rol del liderazgo de la DGGED, y deja ver las brechas de información y comunicación entre las Direcciones Generales que influyen en su toma de decisiones, considerando los sistemas existentes para la entrega y regulación de información oportuna y los sistemas de control que permitan desconcentrar tareas administrativas sencillas (MEC V, 2023).

INFLUENCIA TOMA DE DECISIONES REAL VS. DESEADO

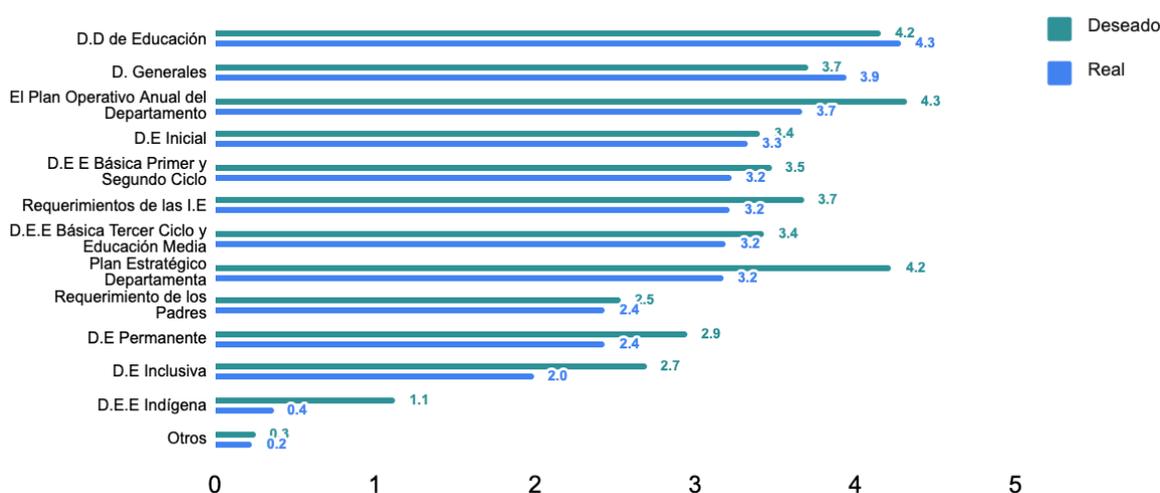


Figura 4: Percepción de Influencia de instancias en la toma de decisiones diarias, percibido vs. deseado. Elaboración propia basada en datos entregados por el Diagnóstico del PNSE.

Este apartado del diagnóstico del PNSE, revela también la necesidad e interés de las supervisiones en orientarse más por el plan estratégico departamental PED y el plan operativo anual POA (es decir más proactivamente que reactivamente) aspiración que resulta ser más estratégica para el logro de objetivos misionales y potenciaría efectividad en los procesos territoriales gracias a la autonomía y pertinencia en la toma de decisiones.

F. Impacto y orientación limitada en los aprendizajes

Aunque el PNSE plantea un enfoque integral que busca equilibrar la supervisión administrativa y la técnico-pedagógica, el diagnóstico muestra que la orientación de las Supervisiones Educativas hacia aprendizaje de los estudiantes es limitado. Las supervisiones, en su mayoría, se centran en el cumplimiento normativo y administrativo, y no en un acompañamiento pedagógico efectivo que pueda mejorar directamente la calidad educativa en las aulas (MEC V, 2023).

¿Cómo define las acciones a realizar en su jornada laboral?

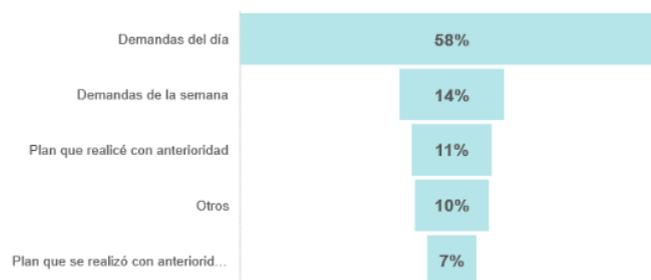


Figura 5: Percepción de las supervisiones en cuanto a la toma de acciones diarias. Fuente, Diagnóstico del PNSE.

Se evidencia, además, que la “toma de decisiones cotidianas está motivada principalmente por las demandas del día a día, seguido por las demandas de la semana, y en una mínima proporción por planes individuales (POA) realizados con anterioridad o por planes departamentales (PED)” (MEC V, 2023) **ninguno reporta tener metas y/o orientaciones a resultados de aprendizaje.**

En conjunto, estos hallazgos confirman que la supervisión educativa en Paraguay enfrenta desafíos estructurales significativos. La falta de un enfoque pedagógico, sumada a la desconexión entre las políticas educativas y su ejecución en el terreno previene la mejora de los resultados de aprendizaje con los que abría este apartado. Reforzando la necesidad de repensar el sistema de supervisión desde una perspectiva que priorice el acompañamiento técnico-pedagógico y la redistribución de las tareas administrativas que da origen al PNSE.

Ahora, ¿qué tanto se acerca a ese fin la formulación y reciente aprobación del PNSE?

5.3. Sobre la evaluación formal al abordaje del Programa de Supervisión Educativa

Considerando el enfoque en el fortalecimiento institucional de nivel central y departamental que busca el PNSE. El ejercicio teórico propuesto por este documento se constituye como una **evaluación formal**, un proceso de recolección, análisis e interpretación de información sobre una organización con el fin de mejorar su desempeño (Nirenberg, et al., 2000), es decir una evaluación de los mecanismos y procesos institucionales que habilitan, o no, la implementación del PNSE a fin de desarrollar recomendaciones y promover cambios pertinentes.

Este ejercicio de evaluación se rige por las características de evaluación formal reseñados por Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2000):

- **Sistematizada:** Sigue un proceso sistemático y estructurado, partiendo de un diseño claro, metodología definida y procesos de recolección y análisis de datos rigurosos.
- **Comprehensiva:** Considera todos los aspectos de la organización, incluyendo sus procesos, resultados e impacto.
- **Participativa:** Involucra a todos los miembros de la organización en el proceso de evaluación. Garantizando así su relevancia y utilidad.
- **Orientada a la acción:** Conduce al desarrollo de recomendaciones y acciones que mejoren el desempeño de la organización y en consecuencia sus planes, programas y proyectos.

Pautas clave que orientan el diseño del dispositivo de análisis/evaluación:

Pregunta inicial	Objetivos de indagación	Marco de referencia
¿qué y cómo se informa el diseño y la gestión organizacional en el sector educativo?	Analizar si los objetivos que se enuncian en el Programa responden a los principios (problemas, preocupaciones) que dieron origen al mismo.	Evaluación ex ante, análisis integral del diseño del programa, pertinencia, sostenibilidad, evaluabilidad y consistencia.
	Evaluar la pertinencia y viabilidad de las estrategias propuestas en el modelo de gestión educativa para el nivel intermedio en la generación de condiciones para la eficiencia en el sistema de gestión de nivel intermedio.	
¿cómo se incorpora, o no, la dimensión <i>educación</i> en la concepción y formulación de procesos y prácticas de la gestión educativa?	Evaluar la pertinencia y viabilidad de las estrategias propuestas en el modelo de gestión educativa para el nivel intermedio en la generación de condiciones para el desarrollo de capacidades en los actores del nivel, aprendizaje institucional o la dimensión <i>educación</i> en la gestión educativa.	

6. Estrategia metodológica

Dadas las características de formulación del PNSE, el abordaje evaluativo será **mixto**, utilizando métodos **cuantitativos y cualitativos**, dada la necesidad de analizar la capacidad o preparación del nivel responsable de llevar a cabo el PNSE en medio de la complejidad de la gestión educativa en Paraguay.

Para abordar los desafíos que supone el diseño de un instrumento específico para una **evaluación ex ante**²¹ de estas características (consideración contextual, disponibilidad de registros documentales, disponibilidad y calidad de información cualitativa de los actores del sistema) se parte del supuesto de que la combinación de enfoques cualitativo y cuantitativo permitirá triangular datos, formular hipótesis, enriquecer el análisis, ganar mayor comprensión sobre la factibilidad de esta implementación específica y consolidar conocimiento sobre las condiciones necesarias para otras implementaciones.

En ese sentido, y en relación con quién realizará la evaluación, esta es una **evaluación externa**, que al finalizar entrega recomendaciones desde los hallazgos de pertinencia, coherencia y sostenibilidad encontrados. No se abordará la dimensión costo-beneficio, que, aunque fundamental en una evaluación ex ante, excede el alcance de esta propuesta en esta versión, cuyo carácter preliminar hace foco en la viabilidad política y técnica (incluyendo la dimensión institucional). Sin duda, una vez validadas estas dimensiones el análisis referido a costo-efectividad será abordado.

Se plantea esta combinación de técnicas y fuentes como una opción para el análisis de la formulación de programas para la gestión educativa en el nivel intermedio, considerando tanto las perspectivas de los actores clave como los datos estadísticos disponibles. El objetivo es fortalecer la fundamentación de los hallazgos y generar recomendaciones basadas en evidencia para incorporar mejoras oportunas en la ejecución del programa.

²¹ También llamada con foco en la **formulación o evaluación de diseño**.

6.1 Matriz síntesis de evaluación

Dimensión	Variable	Indicadores	Técnicas	Fuentes	Principales preguntas evaluativas
Calidad técnica y claridad de la propuesta	Adecuada justificación o fundamentación diagnóstica	- Tipo de objetivos de la propuesta en relación con el diagnóstico que orienta la propuesta - # <u>de acciones</u> alineadas a las conclusiones del diagnóstico	Revisión documental	- PNSE , apartado de diagnóstico.	¿Responden los objetivos a las necesidades identificadas por los actores del sistema en el diagnóstico del mismo?
	Alineación con agenda nacional	- # de objetivos alineadas a la prioridades del gobierno en ejercicio / <i>Programa de Mejoramiento de la Educación Paraguaya 2023-2028</i> PME	Revisión documental	- Programa quinquenal de educación - PND	¿Cuál es el grado de alineación entre la política de gobierno y la agenda educativa macro y el Programa en mención?
		- # <u>de acciones</u> alineadas con metas prioritarias de áreas funcionales involucradas (Desarrollo del personal, Desarrollo profesional del educador, Sistemas de información, Sistemas de evaluación)	Encuesta semi estructurada	- Funcionarios INEE y áreas funcionales de Desarrollo del personal, Desarrollo profesional del educador, sistemas de información.	¿Cuáles son los puntos clave de alineación con otras áreas?
	Claridad de la propuesta	- Nivel de claridad (SMART) de los objetivos formulados en la propuesta	Revisión documental	- PNSE	En relación a los objetivos, ¿es lógica la correspondencia de operacionalización horizontal?
Coherencia interna del diseño del Programa	- Nivel de correspondencia lógica entre objetivos, acciones, indicadores, metas y fuentes de verificación. - Nivel de claridad interna sobre el programa	Revisión documental Encuesta semi estructurada	- PNSE	¿La formulación de objetivos, resultados esperados acciones y metas, crean las condiciones necesarias para lograr los propósitos del Programa? ¿Tienen las personas responsables/involucradas la información suficiente para implementar el programa ?	

	Evaluabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Herramientas existentes utilizados para sistematización de información - Procesos existentes utilizados para uso de información - Procesos de socialización de procesos/resultados 	Encuesta semi estructurada	Funcionarios DGGED y Despacho viceministerio de Educación Básica.	<p>¿Cuál será la práctica de sistematización y aprendizaje de las acciones y resultados de Programa?</p> <p>¿Cuáles son los sistemas y prácticas que ya existen para la recolección y análisis de evidencia/datos?</p>
Viabilidad técnica de la propuesta	Sostenibilidad de la propuesta	<ul style="list-style-type: none"> - # Personas liderando el proceso de implementación nivel central - % de tiempo del equipo comprometido para esta implementación - # Personas liderando el proceso de implementación nivel departamental - % de representatividad de los departamentos 	Encuesta semi estructurada	Funcionarios DGGED y Despacho viceministerio de Educación Básica.	<p>¿Está garantizada la capacidad institucional para la implementación del programa en sus diferentes fases?</p> <p>¿Está garantizada la participación de los protagonistas del programa?</p>
	Capacidad de gestión Institucional	- Nivel de confianza en el área encargada para llevar a cabo el programa (DGGED)	Encuesta semi estructurada	Funcionarios DDE y SE (muestra)	¿La institucionalidad pública en que se inserta el programa favorece el desarrollo del mismo?
		- Nivel de confianza interna en la capacidad institucional	Encuesta semi estructurada	Funcionarios DGGED y Despacho viceministerio de Educación Básica.	¿Hay un nivel de confianza que habilite la implementación?
Viabilidad política de la propuesta	Apoyo del gobierno central	<ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto efectivo destinado a la implementación del proyecto - Nivel de asignación de recursos humanos a la implementación de la propuesta/ Cantidad de recursos humanos destinados a la propuesta 	<p>Análisis documental</p> <p>Entrevistas</p> <p>Análisis documental</p>	<p>Presupuesto Nacional</p> <p>Registro de partidas presupuestarias</p> <p>Registro de devengados</p> <p>Organigrama del MEC</p> <p>Organigrama DGGED</p>	<p>¿Cómo se expresa esa voluntad política de apoyo a la propuesta?</p> <p>¿Hay presupuesto destinado específicamente a la propuesta?</p> <p>Si existe presupuesto ¿Cómo es la devengación?</p>

	Capacidades previas	- Percepción de colaboración, interdependencia, canales de comunicación	Análisis documental	Diagnóstico sistema de supervisiones educativas 2022 - 2023	¿Qué consideraciones frente a la capacidad institucional existente es necesario tener en cuenta? ¿Cuáles habilitan o no la implementación?
--	---------------------	---	---------------------	---	---

Tabla 3: Matriz de evaluación factibilidad PNSE. Elaboración propia

7. Resultados Análisis y Recomendaciones

7.1 Solidez técnica de la propuesta:

A continuación se reseñan conclusiones del análisis de cada variable detallada en la matriz de evaluación:

Pertinencia de la Propuesta

Hay una alineación significativa entre los resultados y acciones del PNSE y las conclusiones del diagnóstico normativo, funcional y estructural. De los 17 resultados principales del PNSE, 9 están alineados con las conclusiones del diagnóstico, y de las 17 acciones estratégicas, 12 están directamente alineadas con estas conclusiones. Se evidencia también uso de un lenguaje común y consistente entre los objetivos, resultados y acciones propuestas es evidente, con términos recurrentes como *gestión centrada en el aprendizaje* y *mejora continua*.

Coherencia Externa

El PNSE muestra un grado significativo de alineación con las prioridades de la política Nacional de Educación vigente “Programa de mejoramiento de la educación paraguaya 2023 - 2028” (PME). La evidencia de alineación más puntual está en los resultados del PNSE; de 17, 5 de ellos están explícitamente alineados con las líneas estratégicas del PME. Es de destacar que estos resultados están expresamente en la dimensión organizacional - estructural y comunitaria. **Ninguna en la dimensión pedagógico curricular, lo que puede desvirtuar el caracter de la gestión “centrada en el aprendizaje” que promueve el PNSE.**

Resultados PNSE alineados con diagnóstico inicial y prioridades del gobierno / PME		
PNSE	Diagnóstico	PME
<ul style="list-style-type: none">• Estructura funcional, normativa y administrativa de las Supervisiones Educativas implementada.• Instituciones educativas reorganizadas para la mejora de la gestión educativa• MECIP implementado a nivel departamental y local• Carrera del supervisor educativo, implementada	<p>Ajustes de las funciones de la gestión supervisiva en el marco del aseguramiento de la calidad educativa a nivel departamental y local:</p> <ul style="list-style-type: none">• Promoción, implementación y seguimiento y monitoreo de las normativas vigentes, enmarcadas en el Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (MECIP)• Adecuación de pautas y criterios a ser considerados para la realización de los Concursos Públicos de Oposición.	<ul style="list-style-type: none">• Fortalecimiento de la carrera administrativa• Automatización de procesos / Descentralización de procesos• Sistemas de gestión e información• Fortalecimiento de la Gestión y Desarrollo del personal• Evaluación para el acceso, ascenso y del desempeño de los educadores.

<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de comunicación y rendición de cuentas públicas fortalecidos 	<p>Sistemas de información oportuna que permitan el análisis y la producción de diagnósticos y planes de acción departamentales y locales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de control para desconcentrar tareas administrativas de carácter burocrático. <p>Fortalecimiento del sistema de Supervisiones Educativas con talentos humanos que respondan a los requerimientos de las áreas educativas, considerando</p> <ul style="list-style-type: none"> • La definición de funciones del equipo técnico que responda a las necesidades de las Supervisiones Educativas. • Implementación de las normativas vigentes para el aseguramiento de la ejecución de la política educativa nacional bilingüe, adecuada a las necesidades contextuales y con reconocimiento de la educación indígena. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación de la transparencia y rendición de cuentas para toda la población
---	--	---

Tabla 4: Comparativo resultados esperados en el PNSE, resultados diagnóstico PNSE y . Elaboración propia basada en MEC, 2023 I y MEC 2023 IV.

Claridad de la Propuesta

Los objetivos del PNSE están formulados de manera clara y específica, y en algunos casos, el nivel de detalle permite su seguimiento y evaluación. Sin embargo, metas críticas a la propuesta, dentro de cada dimensión definida carecen de indicadores claros, específicos y medibles que orienten las acciones y posibiliten su evaluación futura. De hecho, no consideran alguna línea base para la formulación de metas de mejora, o de logro.

Dimensión	Metas críticas a revisar	Puntos clave a abordar arrojados por el diagnóstico
Dimensión estructural-funcional	<i>Definición e implementación de la estructura organizacional de las Supervisiones Educativas</i>	Manual de funciones supervisiones educativas Sistema de seguimiento y evaluación
	<i>Reingeniería de las instituciones educativas aplicadas según contexto territorial</i>	Caracterización específica a lo que significa <i>lo contextual</i> (geografía, enfoque intercultural, volumen de matrícula)
	<i>Mejora de los logros de aprendizaje en las instituciones educativas</i>	Instrumentos de verificación / aprendizaje de los avances en cuanto aprendizajes en la IE

Pedagógico o Curricular	<i>Instituciones educativas fortalecidas a través de las asesorías pedagógicas</i>	Sistemas de análisis y evaluación de desempeño y prácticas de enseñanza/aprendizaje. Creación / formación en prácticas de acompañamiento insitu.
Dimensión comunitaria	<i>Sistemas de comunicación y rendición de cuentas fortalecidos</i>	

Tabla 5: Metas críticas del PNSE, por dimensión que carecen de especificidad y medios que les permitan ser verificados . Elaboración propia basada en MEC V, 2023.

Coherencia Interna del Diseño del Programa

La coherencia interna del PNSE demuestra alguna solidez, con una correspondencia lógica entre objetivos, acciones, resultados y metas. Sin embargo, carece de indicadores claros que evidencien el logro de dichos objetivos/resultados, en ese mismo sentido, carece de medios de verificación que se relacionen con las metas, lo que puede generar incoherencias y desorientación en la implementación del programa.

Considerando la falta de claridad normativa manifestada en el diagnóstico del PNSE, es importante mencionar que el Programa no hace mención a cómo se entregará gradual y oportunamente la información necesaria para la implementación, tampoco se menciona como se hará seguimiento al proceso de involucramiento de las supervisiones iniciado en 2023 con el diagnóstico en mención. Este punto resulta clave pues, la falta de consistencia en las acciones del MEC central puede ir en desmedro de la legitimidad y confianza en el programa y en sus instancias responsables.

Evaluabilidad

En relación con el punto anterior, el PNSE presenta algún nivel de evaluabilidad, con metas definidas y válidas en relación a los objetivos planteados. Sin embargo, la falta de indicadores de éxito puntuales, medios de verificación accesibles y pautas de tiempos y rutinas de análisis de avances y resultados obstaculiza su evaluabilidad. De la misma manera, si bien la formulación parte de un diagnóstico robusto carece de una línea base de los objetivos y metas puntuales que busca abordar.

Sobre la existencia de un sistema de evaluación *ex duré* y *ex post*, no hay evidencia de un sistema puntual o de una herramienta existente que soporte la sistematización y análisis de información, no se sugieren o especifican momentos clave de análisis de proceso ni tiempos de evaluación de resultados.

Así mismo, no parece haber alguna conexión entre los procesos de sistematización y análisis de datos adelantados por otras instancias del MEC y la sincronía con la incorporación al PNSE. Lo que refuerza uno de los nudos críticos de la gestión arrojados hasta ahora por la investigación de la gestión en el país, la desarticulación intransituacional.

Recomendaciones:

Con el objetivo de trazar una ruta clara de operación se recomienda revisar y ajustar las metas para garantizar que sean alcanzables y estén claramente definidas en términos de indicadores de éxito y marcos temporales, facilitando así su seguimiento y evaluación efectiva. En ese mismo sentido, y a propósito de la alineación con los planes de gobierno actuales, vale la pena visitar las metas esbozadas en la dimensión pedagógico curricular, buscando alineación y oportunidad en el fortalecimiento de la capacidad institucional de los actores de las supervisiones educativas, para la mejora de aprendizajes.

En relación a los objetivos y metas del programa, se recomienda desarrollar, y poner en práctica, un sistema de evaluación continua que permita monitorear y ajustar el programa en función de evidencia, asegurando así su pertinencia y efectividad a lo largo del tiempo. Y con ello, asegurar que alineación de acciones con objetivos y metas del programa den precisión y eficacia de la evaluación.

Dado el grado de alineación de resultados específicos del PNSE con la agenda del *Programa de Mejoramiento de la Educación Paraguaya 2023-2028*, específicamente en la dimensión organizacional-estructural se recomienda precisar y asegurar la apuesta de dicha estrategia para el fortalecimiento de los objetivos de desconcentración y autonomía institucional y fomentar la participación comunitaria a nivel nacional.

7.2 Viabilidad Técnica de la propuesta:

Sostenibilidad de la propuesta y capacidad institucional

En conversaciones y entrevistas semiestructuradas llevadas a cabo durante el primer trimestre del año 2024 con una funcionaria del viceministerio y una persona de la dirección encargada de esta implementación (DGGED) se encontró que:

- No hay una designación específica de personas que lideren el proceso de implementación del PNSE desde el nivel central o departamental.
- No hay tiempos definidos del personal para esta implementación.

Se registra además que el documento del PNSE finalmente aprobado no contó con la participación del equipo de la Dirección encargada de su ejecución. Al mismo tiempo, al preguntar por la percepción de la propia Dirección y su capacidad de ejecución del programa las dos funcionarias entrevistadas afirmaron que dicha Dirección se percibe como “operativa, que no tiene gerencia”.

Sumado a ello, y ante la coyuntura del cambio de gobierno nacional a finales del año 2023, la Dirección General de Gestión Educativa Departamental y 16 Directores Departamentales (de un total de 18) fueron removidas de su cargo. Frente a lo que las funcionarias manifestaron como un desafío para la implementación pues “depende de la influencia y la autoridad formal e informal²² que podría ejercer la dirección encargada” “No nos ubican como los superiores” y “Si no hay una línea clara desde el ministro, que (*él*) dé autoridad a la viceministra y a sus direcciones” no va a tener prioridad (*el programa*) en la agenda.

Esta percepción redunda en uno de los resultados del diagnóstico que da origen al PNSE donde se afirma que:

“las *reglas de juego* se encuentran estrechamente ligadas -o “*marcadas*”- por instancias político partidarias e injerencias políticas (...) en todas las instancias grupales y en un porcentaje amplio de las entrevistas realizadas, las respuestas coinciden en las siguientes apreciaciones:

- Existe una interposición política a nivel departamental y directivo.
- La asignación tanto de puestos, como tareas, incentivos y controles a las supervisiones se encuentra contenida en una línea de política partidaria.
- Una directriz sin injerencias políticas podría hacer cumplir las normas de forma igualitaria para todos.
- Se requiere un plan independiente al funcionario directivo en funciones ya que, actualmente, si cambian las autoridades, también cambia la línea de acción y los avances realizados impide coordinación.”

Dado que, esta percepción de deslegitimación de la institucionalidad persiste en las respuestas de diferentes actores en el sistema, se recomienda considerar una estrategia de fortalecimiento

²² Estos dos conceptos se refieren a: **autoridad formal** como poder e influencia basado en una posición oficial dentro de la estructura organizacional, con responsabilidades y derechos definidos y **autoridad informal** como influencia derivada de relaciones interpersonales, respeto y conocimientos, sin una designación oficial.

en la ejecución del PNSE de manera consistente y que sume a la capacidad interna de ejecución de la Dirección encargada.

7.3 Viabilidad de la propuesta:

En términos de viabilidad, la única estimación presupuestaria establecida en el PME que refiere a los propósitos del PNSE es:

“Para la **modernización de la gestión del MEC se apunta a fortalecer la gestión educativa para toda la población**, que prevé la **integración de los sistemas de información**, la evaluación de aprendizajes, **evaluación institucional**, evaluación de desempeño docente la construcción de un contrato social por la educación. La inversión estimada requerida es de aprox. G 46.771.774.207.”²³ (PME, 2023)

Y en detalle estima:

Capacitación a educadores	2025	2026	2027	Total
Cursos de formación (técnico docente) para directivos, docentes y técnicos pedagógicos para 24.000 educadores	7.600.000.000	7.600.000.000	7.600.000.000	22.800.000.000

Tabla 6: Destinación presupuestaria PME. Datos tomados del PME, 2023, valores expresados en Guaraníes

En este sentido, dada la alineación de propósitos entre PNSE y PME en términos de fortalecimiento de capacidades de los equipos técnicos pedagógicos de las supervisiones educativas y la falta de especificidad del destino de los recursos señalados para tal fin en el PME. Se recomienda consolidar una propuesta sólida que permita canalizar recursos necesarios y en línea con los propósitos de fortalecimiento y articulación con la gestión local.

Por otro lado, y ante la necesidad de articulación intrainstitucional, el MEC se encuentra en el cierre de la consolidación de la normativa de la gestión por procesos para la articulación entre Direcciones del MEC. Al mismo tiempo el Instituto Nacional de Evaluación INEE y la Dirección de Certificación Documental y Desarrollo del Personal, se encuentran el proceso de colaboración para el diseño de los concursos de oposición para los cargos y la carrera

²³ Las negritas son de la autora.

administrativa de los Supervisores Educativos, colaboración que se dió por última vez en 2016. Se recomienda tomar esta coyuntura como un momento clave de apalancamiento de colaboración intrainstitucional y fortalecimiento de la legitimidad institucional.

8. Conclusiones

La evaluación del Programa Nacional de Supervisión Educativa (PNSE) deja ver una propuesta alineada con el diagnóstico normativo, funcional y estructural que le da origen. Los objetivos y acciones estratégicas del PNSE están claramente definidos y presentan una correspondencia lógica con las necesidades identificadas en el sistema educativo paraguayo, además corresponden a líneas clave del Programa de Mejoramiento de la Educación del próximo quinquenio.

Sin embargo, se detectan áreas críticas que requieren atención, especialmente en la dimensión pedagógico-curricular. Lo cual no solo corresponde con los objetivos misionales de la propuesta sino que atiende a uno de los mayores desafíos manifestados en el diagnóstico inicial: LA GESTIÓN CENTRADA EN EL APRENDIZAJE.

Del mismo modo, la falta de indicadores claros y medios de verificación específicos limita la capacidad de monitoreo y evaluación continua del programa, y con ello, limita la capacidad de aprendizaje sobre la misma implementación. Es esencial integrar indicadores precisos y accesibles que permitan medir el impacto y ajustar las estrategias de manera oportuna para asegurar la pertinencia y efectividad del PNSE.

Adicionalmente, la viabilidad técnica del PNSE enfrenta desafíos relacionados con la falta de liderazgo definido y tiempos claros para la implementación, así como una percepción de deslegitimación institucional. La reciente coyuntura política y la necesidad de una mayor articulación intrainstitucional son factores críticos que deben abordarse para fortalecer la capacidad de ejecución del programa. Sobre esto, es evidente la necesidad de formular estrategias de organización del trabajo: la designación de líderes específicos, el establecimiento de tiempos definidos y responsabilidades claras, y la formalización de mecanismos de colaboración intrainstitucional que aseguren una implementación coherente y sostenida del PNSE, alineada con los objetivos de mejora educativa y desarrollo de capacidades institucionales y con ello, de la población escolar a la que están destinadas sus acciones.

9. Referencias:

- Adelman, Melissa y Renata Lemos. 2021. Gestión para el aprendizaje: Medición y fortalecimiento de la gestión de la educación en América Latina y el Caribe. El Desarrollo Internacional Bajo la Lupa. Washington, DC: Banco Mundial.
- Asprella, G.; Vicente, M.; Tello, C (2020). Administración de la Educación : Modelos y racionalidades de gestión. La Plata : Universidad Nacional de La Plata ; EDULP. (Libros de Cátedra. Sociales). En Memoria Académica. Disponible en: <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.4803/pm.4803.pdf>
- Barber, M., & Mourshed, M. (2007). Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos. *PREAL*, 41. https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/public%20and%20social%20sector/our%20insights/how%20the%20worlds%20best%20performing%20school%20systems%20come%20out%20on%20top/como_hicieron_los_sistemas_educativos.pdf
- Blanco, R., UNESCO, & LLECE. (2008). *Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe*. Recuperado 21 de abril de 2024, de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000163174/PDF/163174spa.pdf.multi.page=1&zoom=auto,-13,726>
- Casassus, J. (2000, octubre). *Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B)*. https://eduvirtual.cuc.edu.co/moodle/pluginfile.php/546118/mod_resource/content/1/GE.JUAN.pdf. Recuperado 4 de mayo de 2023, de https://eduvirtual.cuc.edu.co/moodle/pluginfile.php/546118/mod_resource/content/1/GE.JUAN.pdf
- Defensoría del Pueblo - Colombia. (2004). Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Educativa a la Luz del Derecho a la Educación. *SERIE DESC*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26113.pdf>
- Education Endowment Foundation. (2019). *Effective professional development*. Education Endowment Foundation. Recuperado de <https://educationendowmentfoundation.org.uk/education-evidence/guidance-reports/effective-professional-development>
- Espínola Hoffmann, V., Treviño, J. E., Guerrero Mena, M., & Martínez Argel, J. (2017). Liderazgo para la mejora en escuelas vulnerables: prácticas asociadas al cumplimiento de metas de aprendizaje. <https://www.redalyc.org/pdf/1735/173553246006.pdf>. <https://www.redalyc.org/pdf/1735/173553246006.pdf>

- Fullan, M. (2011). Choosing the wrong drivers for whole system reform. *Educational Studies*, 4, 79-105. http://bluyonder.files.wordpress.com/2011/06/fullanss204_mccprecis-1.pdf
- Fullan, M. (2010). The Role of the District in Tri-Level Reform. En M. Fullan et al., (eds.), *International Handbook of Educational Change*. Chestnut Hill, Mass.: Kluwer Publishers, pp.295-302
- Garretón, M., Sanfuentes, M. ., Valenzuela , J. P. ., & Nuñez, I. M. (2022). Brechas y desafíos organizacionales en la implementación temprana de la Nueva Educación Pública en Chile. *Pensamiento Educativo*, 59(1). <https://doi.org/10.7764/PEL.59.1.2022.10>
- Gurr, D. (2023) A think-piece on leadership and education “Paper commissioned for the 2024/5 Global Education Monitoring Report, Leadership and education”. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000384529/PDF/384529eng.pdf.multi>
- Juntos por la Educación (2019). Propuestas para la gobernanza y agenda educativa en <https://observatorio.org.py/informe/35>
- Juntos por la Educación, 2023. Propuestas para Propuestas para la Gobernanza y Agenda Educativa 2023-2028. Asunción, Paraguay. <https://juntosporlaeducacion.org.py/wp-content/uploads/2023/06/Propuestas-para-la-Gobernanza-y-Agenda-Educativa-2023-2028.pdf>
- Krishnaratne, S., White, H. and Carpenter, E., 2013. *Quality education for all children? What works in education in developing countries*, Working Paper 20. New Delhi: International Initiative for Impact Evaluation (3ie)
- Leithwood, K., Louis, K. S., Anderson, S., & Wahlstrom, K. (2004, 1 enero). *Review of Research: How Leadership Influences Student Learning*. <https://conservancy.umn.edu/bitstream/11299/2035/1/CAREI%20ReviewofResearch%20How%20Leadership%20Influences.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional MEC. (1a. C.). *Escuela de Secretarías de Educación*. Recuperado 12 de abril de 2024, de <https://escuelasecretarias.mineducacion.gov.co/>
- Ministerio de Planificación y Cooperación – División Social – Departamento de Evaluación. (2000). *Metodología de evaluación ex ante de Programas Sociales” Serie: Material de Apoyo a la Planificación Social Documento de Trabajo N° 4*. <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/>. Recuperado 12 de abril de 2024, de https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/mideplan_04_doc4_metodologia_evaluac_ex_ante.pdf
- Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe OREALC/UNESCO Santiago, & Winkler, D. (2004).

Documentos para discusión \Inés Aguerrondo \R. W. McMeekin \Errol Miller \Albert Motivans \Carlos Muñoz Izquierdo \Donald R. Winkler de la Educación América Latina y el Caribe *Gestión ¿Vamos por un buen camino?* Recuperado 12 de abril de 2024, de https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef_0000149269&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_d24dbf64-86fc-46ad-92dc-94d5d2494e06%3F_%3D149269spa.pdf&updateUrl=updateUrl7576&ark=/ark:/48223/pf0000149269/PDF/149269spa.pdf.multi&fullScreen=true&locale=en#%5B%7B%22num%22%3A335%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C-220%2C837%2C0%5D

Puryear, J. & Interamerican Dialogue. (2015). *Producing High-Quality Teachers in Latin America, PREAL Policy Brief*. Recuperado 19 de abril de 2024, de https://teachertaskforce.org/sites/default/files/2022-07/2015_Inter-American-Dialogue_Producing-high-quality-teachers-in-Latin-America_EN.pdf

Naciones Unidas. (s. f.). *Los ODS en América Latina y el Caribe: Centro de gestión del conocimiento estadístico Datos, estadísticas y recursos institucionales para el seguimiento de la Agenda 2030*. Agenda 2023 LAC. <https://agenda2030lac.org/estadisticas/availability-comparable-data-indicators-follow-up-2030-agenda.html?group=1&lang=es&goal=1>

Nirenberg, O., Brawerman, J., & Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Argentina: Paidós

UNESCO. (2022). *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030*. <https://doi.org/10.31219/osf.io/2yzpk>

UNESCO. (2023). *Nota conceptual del Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2024/5 sobre liderazgo y educación. Informe de Seguimiento de la Educación En el Mundo*, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000384526_spa/PDF/384526spa.pdf.multi.

UNESCO & Division of Internal Oversight Services. (2023). *Evaluation of UNESCO's Work on Teacher Development Final report*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385309>

OREALC/UNESCO (2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC)*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.

Uribe, M., Berkowitz, D., Torche, P., Galdames, S. y Zoro, B. (2017) *Marco para la gestión y el liderazgo educativo local: desarrollando prácticas de liderazgo intermedio en el*

territorio. Valparaíso, Chile: LIDERES EDUCATIVOS, Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar.

Verger, A., & Normand, R. (2015). Nueva gestión pública y educación: Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *sf*. <https://www.scielo.br/j/es/a/fQMzP4tSXYBjFKrwmHZsVYB/?lang=es#>

Viennet, R., & Pont, B. (2017, 8 diciembre). *EDUCATION POLICY IMPLEMENTATION: A LITERATURE REVIEW AND PROPOSED FRAMEWORK*. [https://one.oecd.org/document/EDU/WKP\(2017\)11/En/pdf](https://one.oecd.org/document/EDU/WKP(2017)11/En/pdf). Recuperado 4 de mayo de 2023, de [https://one.oecd.org/document/EDU/WKP\(2017\)11/En/pdf](https://one.oecd.org/document/EDU/WKP(2017)11/En/pdf)

DOCUMENTOS OFICIALES CITADOS

Decreto No 468 (2003), por el cual se reglamenta la aplicación de la Ley No 1725 del 13 de septiembre de 2001 del Estatuto del Educador

Ley No 1264 (1998), Ley General de Educación

Ley No 5749 (2017) que establece la Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias

MEC I, El Plan Nacional de Educación 2024 “Hacia el centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo”, Ministerio de Educación y Ciencias del Paraguay, 2009. Recuperado de https://mec.gov.py/talento/cms/wp-content/uploads/2017/10/MEC_plan-educacional-2024.pdf

MEC II, Plan de Acción Educativa 2018 - 2023, Ministerio de Educación y Ciencias del Paraguay, 2009. Recuperado de https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/15500?1570024727

MEC III, DISEÑO DE LA ESTRATEGIA DE TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA PARAGUAY 2030, Ministerio de Educación y Ciencias del Paraguay, 2021. Recuperado octubre de 2023 https://www.transformacioneducativa.edu.py/files/ugd/39c664_1574b22b535a49e0bd3435421e8d075e.pdf

MEC IV (s. f.). *Resolución Ministerial N° 491 2021*. https://mec.gov.py/cms_v2/resoluciones/393974-491-2021-brunetti1. Recuperado 15 de abril de 2022, de https://mec.gov.py/cms_v2/resoluciones/393974-491-2021-brunetti1

MEC V, Resolución 1235/2023 PROGRAMA NACIONAL DE SUPERVISIÓN EDUCATIVA (PNSE)

MEC VI Resolución 825/2023 PROGRAMA DE MEJORAMIENTO A DE LA EDUCACIÓN PARAGUAYA 2023-2028

10. Anexos

10.1. Diagnóstico normativo, funcional y estructural que informa la formulación del PNSE

X.220151.DE

«SESQUICENTENARIO DE LA EPOPEYA NACIONAL: 1864 – 1870»



Poder Ejecutivo
Ministerio de Educación y Ciencias
Resolución N° 1935
-28-

Resumen del diagnóstico realizado

1. Diagnóstico normativo

Este apartado ha considerado, con particular interés la normativa vigente con respecto al Sistema Nacional de Supervisiones Educativas, las percepciones relacionadas a la funcionalidad y cumplimiento, así como los vacíos de esta para el efectivo accionar de las Supervisiones Educativas. Así mismo aborda factores de la cultura organizacional que inciden en el cumplimiento de la estructura regulatoria del sistema.

En primer lugar, se presenta la normativa vigente, luego las percepciones sobre el cumplimiento de la misma, y los vacíos normativos para el accionar de las Supervisiones Educativas y, finalmente, aquellas instancias que se consideran determinantes y/o influyentes en la toma de decisiones.

A- Normativa vigente:

Cabe mencionar que, la reorganización más reciente del Sistema de Supervisión Educativa Nacional fue mediante la Resolución Ministerial N° 491/2021, la cual se ha constituido en una herramienta de regulación formulada con el propósito de fortalecer el acompañamiento en todas sus dimensiones a las Instituciones Educativas de gestión oficial, privada y privada subvencionada. A través de la misma cada Supervisión de Apoyo Técnico Pedagógico se encarga de veinte instituciones educativas en promedio, y se establece una Supervisión de Control y Apoyo Administrativo por cada Dirección Departamental de Educación y Dirección de Educación Capital.

Al respecto, la Resolución Ministerial N° 491/2021, en el Anexo III establece la implementación gradual de macroprocesos, procesos y subprocesos de Supervisiones Educativas. La organización, está fundamentada en la necesidad de fortalecer los órganos de ejecución a través de la mejora de los procesos misionales para garantizar el Apoyo Técnico Pedagógico a las instituciones educativas fundamentadas en:

1. La Carta Orgánica (Ley N° 5749/2017) que establece la responsabilidad de las Direcciones Departamentales de Educación para conducir la implementación de las políticas educativas a nivel departamental y, conforme a los niveles misionales, dar cumplimiento de los fines y principios del sistema educativo nacional y la caracterización de las Supervisiones Educativas, como instancias responsables de coordinar y supervisar la implementación de las políticas educativas, "...fomentando la participación activa de los directores y demás miembros de la comunidad educativa a objeto de cumplir con los objetivos de la educación paraguaya, garantizada la aplicación de la normativa vigente en la materia...". Al tiempo que se establece que el ejercicio de la función será realizado por Supervisores de apoyo técnico pedagógico y Supervisores de control y apoyo administrativo, designados por concurso público y cuya permanencia estará sujeta a evaluación de desempeño.
2. La Ley N° 1626/2000 de la Función Pública, y Ley N° 1725/2001, acerca del Estatuto del Educador⁵

⁵ Se establece que las relaciones de trabajo entre empleadores y educadores de gestión pública y/o privada estará regido por la Ley N° 1725/2001 y en los casos no previstos se tendrá en cuenta la Ley General de Educación, la Ley del Funcionario Público y el Código Laboral (Art.20); y que «El funcionario público podrá ser trasladado por razones de servicio», siempre que a) será dispuesto por la autoridad competente, b) a un cargo de igual o similar categoría y con igual



MEC
VISIÓN Y MISIÓN
Res. N° 989/2020



Poder Ejecutivo
Ministerio de Educación y Ciencias
Resolución N° 1235
-29-

3. La Resolución Ministerial N° 708/2020, donde se adoptan: "...requisitos mínimos para un sistema de control interno del modelo estándar de control interno para Instituciones Públicas del Paraguay..."
4. La Resolución Ministerial N° 997/2020, por la que se aprueba "... la versión actualizada del Modelo de Gestión por Procesos, del Ministerio de Educación y Ciencias..."
5. La Ley N° 6562/2020, que tiene como objetivo la reducción de la utilización de papel en la gestión pública, reemplazando registros y trámites por el formato digital y la gestión en línea.

Con el objeto de:

«...diseñar e implementar gradualmente planes de mejora de procesos y procedimientos de acuerdo con la Norma de Requisitos Mínimos MECIP: 2015, y la construcción de los módulos informáticos necesarios para la implementación correspondiente». (Resolución Ministerial N° 491/2021).

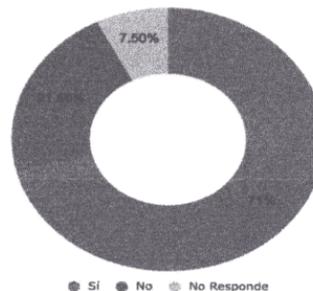
De esta forma, se han reorganizado en un primer momento las Supervisiones Educativas en 485 áreas educativas conforme a los 17 Departamentos y la Capital, con las Instituciones Educativas contempladas en los mismos y se han establecido 7 macroprocesos, 12 procesos y 28 subprocesos de Supervisiones Educativas.

Actualmente, se cuenta con la Resolución N° 733/2023 de fecha, 16 de mayo por la cual "se adopta e implementa gradualmente la gestión por procesos en los ámbitos Central, Departamental y Local del Ministerio de Educación y Ciencias – Versión 1."

B. Percepciones de la normatividad y su cumplimiento.

El siguiente gráfico, evidencia las respuestas obtenidas a la interrogante planteada a los Supervisores Educativos, respecto del conocimiento de las normativas existentes para el desempeño de sus funciones. Así, observamos que un 71% percibe la existencia de normativas que regulan su desempeño, un 21,5% de entrevistados que admite desconocimiento respecto a las normativas y, por último, un 7,5% de los entrevistados no responde la pregunta.

Gráfico 1: Percepción supervisiones educativas sobre la existencia de normativa regulatoria.



Elaboración propia basada en respuestas a entrevistas cuantitativas.

remuneración y c) podrá ser tanto dentro del mismo órgano o entidad como a otros distintos, así como también dentro o fuera del municipio o área de residencia del funcionario. (Ley N° 1.626/2000. Art 37)

Secretaría General
Estrella N° 443 casi Alberdi – Edificio Estrella 3° piso
Tel: (595 21) 447-989/442-055
Asunción – Paraguay

Ubicación GPS



secretaria.general@mec.gov.py

MEC Digital

@MECpy
www.mec.gov.py



Poder Ejecutivo
Ministerio de Educación y Ciencias
Resolución N° 1235

-30-

Dentro de lo estrictamente normativo, las valoraciones cualitativas recabadas agrupan las siguientes percepciones:

- Las normativas y disposiciones ministeriales dan claridad al desarrollo de funciones, sin embargo, se perciben como insuficientes en cuanto delimitación de funciones del trabajo.
- No existen lineamientos y regulaciones claras que permitan autonomía a los entes territoriales y zonales para, según pertinencia, ejecutar proyectos, adecuarlos a contexto, o no ejecutarlos.
- La inexistencia de un manual de procedimientos específicos, orientado y diseñado para las diversas necesidades contextuales, perpetúa la dependencia de la toma de decisiones, la entrega de soluciones desde las instancias jerárquicas y resta autonomía a las Supervisiones Educativas para decisiones oportunas.

Con base en las respuestas emitidas por los involucrados se puede evidenciar que presenta un porcentaje significativo de referentes que aducen el conocimiento de la normativa vigente, mientras que el porcentaje restante se divide entre quienes desconocen la vigencia de las mismas, así como un grupo minoritario que no ha respondido a la consulta.

Por otra parte, respecto a la implementación de la Resolución N° 491/2021, los referentes consultados perciben que:

- Los procesos resultan mayormente burocráticos, al tiempo de percibirse la falta de funcionalidad de la misma, debido al desconocimiento de la Resolución N° 997/2020, mediante la cual se aprueba la versión actualizada del Modelo de Gestión por procesos del Ministerio de Educación y Ciencias.
- Existe la necesidad de mejorar la redistribución geográfica de las Supervisiones Educativas, a la luz de las distancias y la concentración de estudiantes por área educativa.
- La incorporación de nuevas tareas administrativas para las Supervisiones de Apoyo Técnico Pedagógico (KUE, PAEP, desparasitación, revisión de inscriptos), se percibe como una "alta carga administrativa", en el marco de la formulación, recolección y entrega de documentos y de las actividades administrativas.

Respecto al vacío normativo para el desempeño de sus funciones, se presentan líneas de percepción que van ligadas más a la sensación de incumplimiento de las regulaciones existentes en temas prácticos que a la inexistencia de las mismas.

En este sentido, se declara:

- Falta de acceso a procedimientos específicos, como sistemas virtuales de gestión.
- Falta de concurso público de oposición, mediante el cual se establezcan los requisitos y cualidades de los Supervisores Educativos y Técnicos de Supervisión Educativa.

Así también, se manifiesta la necesidad de formulación, actualización y participación de los referentes de las Supervisiones Educativas en la generación del contenido de:

- La actualización del manual de funciones de las Supervisiones Educativas
- La actualización del perfil del Supervisor Educativo
- Un marco normativo para el rubro de Técnicos de Supervisión Educativa y un manual de funciones para los mismos, que establezca el acceso mediante concurso y evaluaciones de desempeño con miras a la estabilidad en el cargo.



MEC
VISIÓN Y MISIÓN
Res. N° 989/2020Poder Ejecutivo
Ministerio de Educación y Ciencias
Resolución N° 1235

-31-

2. Diagnóstico estructural

“ Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad. Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la Patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio”.

Artículo 73, Constitución Nacional del Paraguay (1992)

Teniendo en cuenta la mencionada disposición, y para su cumplimiento en el territorio nacional, desde la formulación de la Ley N° 1264/98 «General de Educación», se ha consolidado un compendio normativo que otorga responsabilidad al Estado en procesos de descentralización a través de la desconcentración del servicio educativo:

Artículo 6: El Estado impulsará la descentralización de los servicios educativos públicos de gestión oficial. El Presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura, se elaborará sobre la base de programas de acción. Los presupuestos para los departamentos se harán en coordinación con las Gobernaciones.

Para cumplir dicho propósito, el MEC ha tendido al aseguramiento de los procesos de calidad y eficiencia en el marco de la optimización de los recursos humanos a través del **Sistema de Supervisión Educativa**, dependiente de las Direcciones Departamentales de Educación y la Dirección de Educación de Capital, instancias en las cuales se apoya el modelo de gestión de nivel central orientado a la mejora de los procesos de enseñanza-aprendizaje en las instituciones educativas y, rediseñado mediante la Resolución Ministerial N° 491 de fecha 10 de agosto de 2021.

La estructura organizacional de dicho sistema está basada en el artículo N° 92 de La Ley N° 5749/17 y la define «(...) al tiempo de disponer la naturaleza y la composición de los órganos de ejecución; que sirve al propósito de desconcentración del sistema educativo nacional».



MEC
VISIÓN Y MISIÓN
Res. N° 989/2020



Poder Ejecutivo

Ministerio de Educación y Ciencias

Resolución N° 1235

-32-

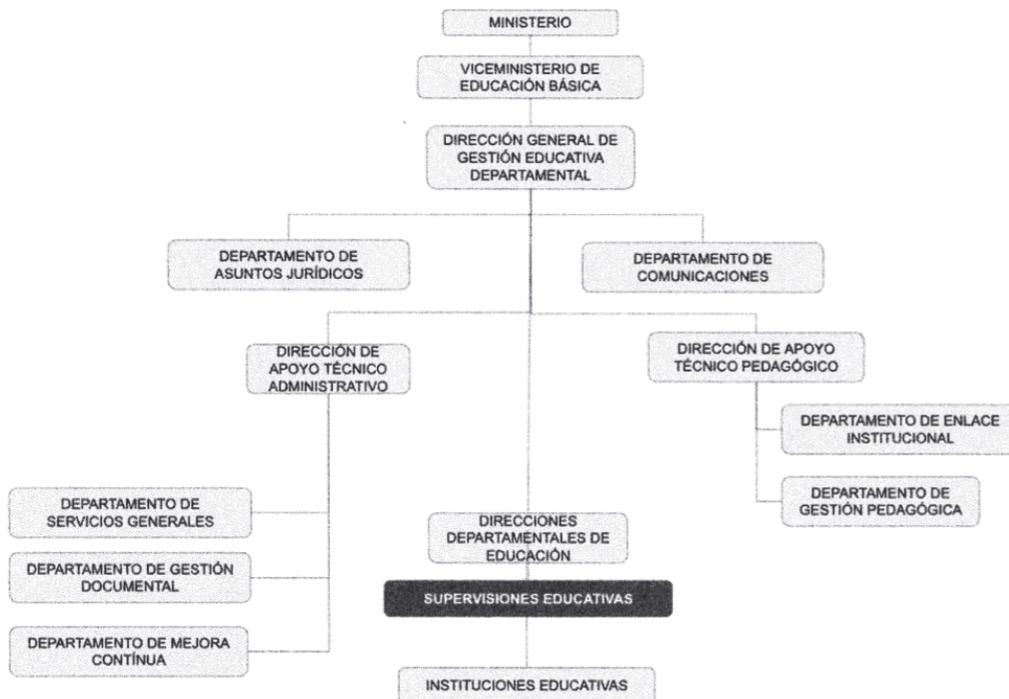


Figura 1: Estructura organizacional del Viceministerio de Educación Básica, Ministerio de Educación y Ciencias.

Al momento del diagnóstico se registraba la existencia de **545 Supervisiones Educativas**, de las cuales 38 son Supervisiones de Educación Indígena y 10 de Educación Artística⁶. Cabe aclarar que las Supervisiones de Educación Artística fueron suprimidas posteriormente por medio de la Resolución N° 208/2023.

A continuación, se relaciona dicha población con los porcentajes de nombramientos por Concurso Público de Oposición en comparación a las Encargaturas de Despacho, cabe señalar que tanto, las Supervisiones de Educación Indígena como las hoy suprimidas Supervisiones Educativas de Educación Artística, han sido en su totalidad designadas mediante las Encargaturas de Despacho.

⁶ Datos basados en evidencias entregadas por la DGGED en el mes de diciembre de 2022, DGGDP Reporte Cuadro de Personal Abril 2022.

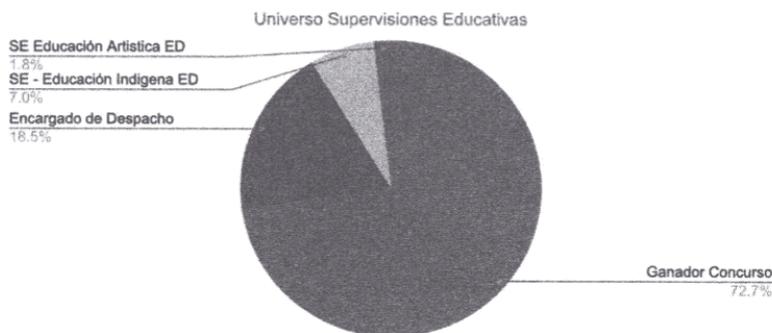


MEC
VISIÓN Y MISIÓN
Res. N° 989/2020

Poder Ejecutivo
Ministerio de Educación y Deportes
Resolución N° 1235

-33-

Gráfico 2: Porcentaje de Supervisores por departamento, ganadores de concurso y encargaturas de despacho.



Elaboración basada en datos proveídos por la DGGED.

Al momento de la realización del diagnóstico del total de las 545 Supervisiones Educativas, el 73 % están lideradas por ganadores de Concurso Público de Oposición y el 23 % de la población total han accedido al cargo mediante procesos de Encargaturas de Despacho.

En este sentido, el último Concurso Público de Oposición para el nombramiento de Supervisores Educativos fue realizado en el año 2017, por el cual han sido nombrados 233 cargos⁷. Un dato significativo verificado por esta Consultoría es que no se ha reportado ninguna separación del cargo como consecuencia de la evaluación de desempeño de los mismos, por los sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación.

Dentro de la estructura de las Supervisiones Educativas, está la figura de los Técnicos de Apoyo de Supervisión Educativa, para quienes no existe un mecanismo de regulación de su ingreso y permanencia en el cargo, lo que en términos estructurales y normativos supone una serie de desafíos, tanto para la gestión de los recursos humanos, como para el logro de objetivos y la consolidación legítima y de credibilidad de los equipos de supervisión en las áreas educativas de su influencia.

3. Diagnóstico funcional.

A. Normativa vigente

Según la normativa vigente los órganos de ejecución, presentan la siguiente naturaleza y funciones:

ÓRGANO	Direcciones Departamentales de Educación y Dirección de Educación de Capital	Supervisiones Educativas
Naturaleza	<p>Son los órganos responsables de conducir la implementación de las políticas educativas a nivel departamental, para el cumplimiento de los fines y principios del sistema educativo nacional.</p> <p>Dependen de las Direcciones Departamentales de Educación:</p> <p>a) Las Supervisiones Educativas; y,</p> <p>b) Las Instituciones Educativas.</p> <p>Artículo N° 93, Ley N° 5749/2017</p>	<p>Instancias responsables de coordinar y supervisar la implementación de las políticas educativas, fomentando la participación activa de los directores y demás miembros de la comunidad educativa a objeto de cumplir con los objetivos de la educación paraguaya, garantizando la aplicación de la normativa vigente en la materia.</p> <p>Artículo 97, Ley N° 5749/2017</p>

7

Ver: <https://www.ip.gov.py/ip/dan-conocer-a-ganadores-del-concurso-para-supervisores-del-mec/>

Secretaría General
Estrella N° 443 casi Alberdi – Edificio Estrella 3° piso
Tel: (595 21) 447-989/442-055
Asunción – Paraguay



secretaria.general@mec.gov.py
MEC Digital

@MECpy
www.mec.gov.py

MEC
VISIÓN Y MISIÓN
Res. N° 989/2020



Poder Ejecutivo
Ministerio de Educación y Deportes
Resolución N° 1235

-34-

Funciones	<p>a) elaborar y actualizar permanentemente el diagnóstico de la situación de la educación del Departamento.</p> <p>b) participar en el diseño de las políticas educativas, los planes estratégicos y el presupuesto de su jurisdicción, que respondan a los fines y objetivos de la educación paraguaya y los indicadores de logros educativos esperados a nivel departamental.</p> <p>c) promover la participación de municipios, padres de familia, gremios docentes y otras organizaciones departamentales en la elaboración, ejecución y seguimiento de los proyectos educativos.</p> <p>d) implementar las políticas educativas, en el Departamento, asegurando que las mismas hayan sido adaptadas a la realidad y las necesidades locales.</p> <p>e) garantizar la adecuación del currículum nacional en base a las características y necesidades educativas del Departamento.</p> <p>f) asegurar el cumplimiento del calendario escolar, sobre la base de los días de clase establecidos en la Ley, considerando la realidad local.</p> <p>g) concertar líneas de acción, con los municipios y otros actores de la sociedad local, que coadyuven con el mejoramiento de la calidad, equidad, pertinencia e inclusión educativa en el Departamento.</p> <p>h) planificar, asesorar, supervisar y evaluar el desarrollo del proceso educativo en las instituciones escolares del Departamento;</p> <p>i) proponer lineamientos, acciones de política y un programa departamental en materia de supervisión y evaluación de la calidad de la educación, y una vez aprobado, ejecutar y evaluar su cumplimiento;</p> <p>j) formular e implementar instrumentos de gestión orientados a consolidar la autonomía de la institución educativa;</p> <p>Artículo 94, Ley N° 5749/2017</p>	<p>a) Aplicar el programa nacional de supervisión educativa en sus dimensiones pedagógica, administrativa y comunitaria;</p> <p>b) asesorar en la elaboración de los Proyectos Educativos Institucionales;</p> <p>c) supervisar la aplicación del currículum oficial y asesorar en el proceso de adecuación curricular a nivel local, asegurando su coherencia y pertinencia;</p> <p>d) ejecutar y verificar el cumplimiento de las acciones de administración escolar relacionadas con los horarios y calendarios escolares, uso de las instalaciones educativas, cumplimiento de disposiciones que correspondan a la adecuada prestación de los servicios educativos;</p> <p>e) ejecutar las políticas y estrategias educativas nacionales, asegurando su permanente adecuación a las características y necesidades de su jurisdicción departamental;</p> <p>f) proponer acciones de mejora continua a la política y al programa departamental en materia de supervisión y evaluación de la calidad de la educación, y una vez aprobado, ejecutar y evaluar su cumplimiento; y,</p> <p>g) proponer la creación de las dependencias necesarias para cumplir con sus objetivos.</p> <p>Artículo 98, Ley N° 5749/2017</p>
-----------	--	---

Elaboración basada en la Ley N° 5749/2017

En este sentido, con base a la referencia presentada, el propósito de la reorganización de Supervisiones Educativas (Resolución N° 491 de 2021) ha sido la optimización de la función supervisiva, condición necesaria y fundamental para asegurar el mejoramiento de la calidad educativa, a nivel departamental y local.

B) Regulación de funciones y tareas

Respecto a la redistribución de las Supervisiones Educativas, este apartado presenta los factores que impactan en la distribución de tareas, la claridad o superposición de funciones y las responsabilidades en la gestión supervisiva actual, según la percepción de los actores involucrados en el diagnóstico.

Secretaría General
Estrella N° 445 casi Alberdi - Edificio Estrella 3° piso
Tel: (595 21) 447-989/442-055
Asunción - Paraguay



secretaria.general@mec.gov.py
MEC Digital @MECpy
www.mec.gov.py

MEC
VISIÓN Y MISIÓN
Res. N° 989/2020

Poder Ejecutivo

Ministerio de Educación y Deportes

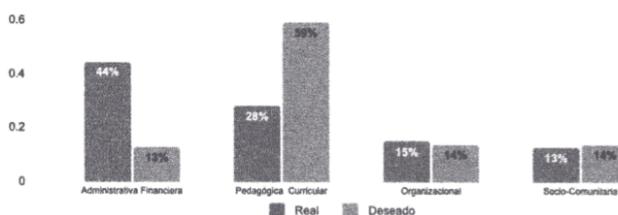
Resolución N° 1235

-35-

Atendiendo a que la función supervisiva orienta su atención, tanto a la dimensión administrativo-financiera, pedagógica-curricular, organizacional como socio-comunitaria⁸, al consultarles a los responsables de las Supervisiones Educativas sobre el porcentaje de tiempo *real* y el porcentaje de tiempo *deseado* aplicado a las tareas de cada una de las dimensiones, predomina la atención destinada a la dimensión administrativa, la cual se aproxima al 50% del tiempo total, mientras la atención destinada a la dimensión pedagógica ocupa alrededor del 30%.

Por otra parte, dicha valoración se ve alterada tras la consulta respecto de la distribución de tiempo deseado, donde predomina la dimensión pedagógica con alrededor del 60% del tiempo, mientras que la atención destinada a la dimensión administrativa se reduce al 13%, aproximadamente.

Gráfico 3. Inversión de tiempo invertido por dimensión.



Elaboración basada en las respuestas del ejercicio diagnóstico

C. Influencia de otras instancias en la toma de decisiones.

Según la percepción de los encuestados, la gerencia de los recursos humanos está basada en criterios distintos a la necesidad del cumplimiento de objetivos misionales, la toma de decisiones cotidianas; por ende, está motivada principalmente por *las demandas del día a día, así como las demandas de la semana*, y en una mínima proporción por planes individuales (POA) realizados con anterioridad o por planes departamentales (PED).

⁸ Atendiendo que el Art. N° 98 de la mencionada Ley, refiere de manera textual que son funciones de las Supervisiones Educativas en su inciso a) **aplicar el programa nacional de supervisión educativa en sus dimensiones pedagógica, administrativa y comunitaria**; a los efectos de brindar mayor practicidad a la presente propuesta, ésta, estará orientada a la ejecución de actividades en las siguientes dimensiones: **pedagógica, organizacional, administrativa y comunitaria** atendiendo al manual de funciones vigentes (2007) y al mecanismo de evaluación aplicados por el INEE (2015).

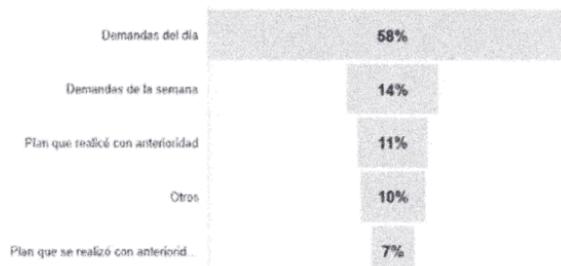


MEC
VISIÓN Y MISIÓN
Res. N° 989/2020Poder Ejecutivo
Ministerio de Educación y Ciencias
Resolución N° 1235

-36-

¿Cómo definen las acciones realizadas en la jornada laboral?

Gráfico 4: Criterios determinantes de las Supervisiones Educativas para la definición de acciones diarias.



A la luz de los resultados observados es posible evidenciar el desconocimiento del Calendario Escolar, el cual debiera constituirse en el documento orientador de las actividades llevadas a cabo desde la instancia supervisiva, considerando las instrucciones del nivel central, las cuales constituyen un apoyo orientador para la ejecución de los procesos.

D. Percepciones de direccionalidad

Avanzando en el análisis, el cuadro que se presenta a continuación expone la percepción de los referentes de Supervisiones Educativas respecto a los condicionamientos que limitan la ejecución de sus actividades.

Ponderación de orientaciones que definen las acciones de las Supervisiones Educativas

Condicionamientos para criterios de visita	Cantidad
Calendario de actividades del año lectivo	397
Directrices Dirección Departamental de Educación - Capital	21
Manual de Funciones	21
Lineamientos y acuerdos con directivos institucionales	18
Experiencias de trabajo en terreno	31
Plan de Mejora	8
Plan Nacional de Educación	8
Resolución N° 491/2021	5

Atendiendo a lo señalado en el cuadro arriba presentado es posible concluir que un porcentaje significativo de los encuestados afirma conocer que las acciones y prioridades de la gestión supervisiva deben estar relacionadas a la efectiva ejecución del Calendario de actividades del año lectivo.

E. Perfil requerido para el ejercicio de la función supervisiva

El grado de conocimiento, habilidades, así como la motivación percibida como necesarias para el desempeño de la función supervisiva y el logro de los propósitos educativos se presenta a la luz



MEC
VISIÓN Y MISIÓN
Res. N° 989/2020

Poder Ejecutivo

Ministerio de Educación y Ciencias

Resolución N° 1235

-37-

de la valoración de los referentes encuestados, como una realidad de características dinámicas y complejas.

Es importante destacar que el perfil de Supervisor Educativo, si bien no exige una formación especializada, está regulado por la Resolución N° 17716/2017 Manual de. Perfiles para Cargos de Educación Formal⁹. El mismo establece que, para ocupar el cargo de Supervisor Educativo es necesario poseer:

- Título de formación docente y título de grado.
- Título de grado con formación pedagógica o habilitación pedagógica.

Y contar con experiencia de:

- opción A: 10 o más años de ejercicio como educador, de los cuales 5 años como docente de aula en cualquier nivel y modalidad y 3 años como coordinador de departamento de supervisión, supervisor o director/ vicedirector de instituciones educativas.
- opción B: 10 o más años de ejercicio como educador, de los cuales 2 años como docente de aula en cualquier nivel y modalidad, 3 años como técnico pedagógico (coordinador, profesor guía/jefe de estudios/disciplina, evaluador, orientador, psicólogo, trabajador social, bibliotecario, docente técnico, y otros) y 3 años en cargos directivos de instituciones educativas o nivel central (jefatura/dirección).

Motivaciones

El siguiente gráfico, presenta una categorización de las respuestas obtenidas ante la consulta realizada a los Supervisores Educativos respecto a las motivaciones para desempeñar su rol.

Gráfico 5: Motivaciones para el ejercicio en el Rol de Supervisor Educativo.



Elaboración propia basada en respuestas de las Supervisiones Entrevistadas.

Como indica el gráfico, alrededor del 50 % de los encuestados, hace alusión a valoraciones de desarrollo personal como fuente de motivación, presentando respuestas tales como:

- Trabajar con distintos actores y conocer un poco de cada lugar.
- El vínculo con las personas. «...Uno va tocando vidas, en la mayoría de los casos es para mejorar la vida de las familias...»

⁹ Ver Resolución N° 1771,6 /2017: https://mec.gov.py/talento/cms/wp-content/uploads/2018/04/resolucion17716_perfiles.pdf

