

## TENSIONES DE LOS GREMIOS DOCENTES Y LAS POLÍTICAS DE EVALUACIÓN ESTANDARIZADA EN PARAGUAY<sup>1</sup>

Ana Portillo

ID

[anagabrielapm@gmail.com](mailto:anagabrielapm@gmail.com)

Maurizio Paradedda

ID

[maurip12@gmail.com](mailto:maurip12@gmail.com)

1

**RESUMEN:** Este trabajo analiza las tensiones generadas en las organizaciones docentes a partir de la implementación de sistemas de evaluación estandarizada del logro educativo de estudiantes y del desempeño docente.

En la agenda política del Paraguay se han posicionado las pruebas de evaluación estandarizadas dentro del contexto neoliberal. El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) ha ido incorporando sistemas de evaluación al desempeño docente a través de la Ley General de Educación, el Plan Nacional de Educación 2024 y la Agenda Educativa 2013 – 2018, basándose en los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP).

Estas políticas pretenden adaptar las herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos. Las mismas presentan serios problemas en cuanto a su aplicación y a los resultados que arrojan, ya que determinar la calidad educativa a través de evaluaciones estandarizadas con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad termina ubicando al docente como la raíz del problema de la baja calidad educativa sin tener en cuenta los contextos socioculturales y las condiciones en las que se ejerce la docencia.

Las organizaciones sindicales tienen sus críticas a la utilización de las pruebas estandarizadas a gran escala para medir la calidad educativa. La información que arrojan las mismas refleja solo unos aspectos del aprendizaje e ignora la diversidad socio-cultural y también ven con especial recelo la vinculación de esos resultados con medidas de promoción o sanción de los docentes.

---

<sup>1</sup>Agradecemos la colaboración de los investigadores Rodolfo Elías y Gabriela Walder para la discusión y preparación de este trabajo. También quisiéramos agradecer a los referentes gremiales de la OTEP-A y del FECEI por aportar datos y sus análisis para la elaboración del presente documento.

No es precisamente el hecho de evaluar al docente lo que cuestionan los gremios, sino el proceso de definición de estas políticas educativas con baja participación de los mismos. La evaluación precisa definir a partir de la discusión con todos los sectores involucrados en la educación cuál es el “buen desempeño docente” y qué resultados favorables traería la aplicación de evaluaciones estandarizadas para el mejoramiento de la calidad educativa.

**PALABRAS CLAVE:** Paraguay; Organizaciones Docentes; Evaluación Estandarizada.

2

## Introducción

¿Qué significa ser docente? ¿Cómo es el desempeño docente ideal? ¿Qué dificultades existen para ejercer la docencia? ¿Cómo es el desempeño pedagógico de los docentes? ¿Cómo se relacionan docentes y alumnos? ¿Conocen los docentes los niveles de aprendizaje de sus estudiantes? ¿Conocen el estado la capacidad pedagógica de sus docentes? ¿Qué peso tienen los otros factores además de la docencia en la construcción de aprendizajes? ¿Qué “estándares” esperar de los docentes? ¿Quiénes, cómo y con qué propósitos se definen los estándares de desempeño docente? ¿Cuántos docentes pueden alcanzar los estándares acordados? ¿Dónde quedan las nociones de comunidad educativa, plantel docente o equipos pedagógicos ante la avanzada de las evaluaciones estandarizadas individuales? ¿Cumple la evaluación los objetivos planteados? ¿Es la prueba estandarizada la única y mejor forma de evaluar el desempeño docente? ¿Todos los países tienen las mismas necesidades, expectativas y exigencias en términos culturales y educativos? Son estas algunas de las interrogantes que emergen en el país y la región ante los desafíos del sistema educativo y los procesos de estandarización.

En Paraguay, a raíz de los resultados obtenidos por los alumnos en las pruebas de evaluación estandarizadas de carácter nacional e internacional se ha posicionado el tema de la evaluación docente como una inquietud social en cuyo debate se han involucrado diferentes actores. Los medios masivos de comunicación y algunos organismos civiles y empresariales han contribuido para instalar a la evaluación del desempeño docente dentro de la opinión pública, frecuentemente desde una perspectiva que apunta al docente como principal responsable de los resultados de las pruebas estandarizadas a estudiantes y del bajo del rendimiento del alumnado en general, destacando sus

deficiencias pedagógicas y profesionales y su participación en los movimientos gremiales –marchas y mítines– y la vinculación de estos movimientos con la suspensión de clases. Esta tendencia a colocar al docente no como parte del problema sino como el problema mismo se observa en otros países de la región como México. (Nava y Rueda, 2013)

Para analizar las implicaciones del desempeño del docente es indispensable analizar las condiciones particulares en el que éste se desarrolla, pues su desempeño está estrechamente vinculado con las condiciones en las que se ejerce. Entre los elementos que condicionan la labor del docente se encuentran su propia formación profesional, las oportunidades y los procesos de actualización pedagógica y desarrollo profesional, los recursos materiales y tecnológicos con los que cuenta, la infraestructura, las condiciones de equidad e inclusión de los alumnos, así como los planes y programas de estudio.

Las condiciones institucionales frecuentemente requieren que los maestros se desempeñen en más de una actividad dentro de la escuela; realizando tareas administrativas además de enseñar, particularmente en las comunidades rurales son frecuentes los plurigrados, lo que implica una duplicación de tareas. Las condiciones bajo las cuales están contratados los docentes son variadas, en Paraguay el salario docente es el salario mínimo y crece la tendencia de las contrataciones por horas lo que obstaculiza el trabajo colegiado y la participación en procesos de formación continua y desarrollo profesional.

La evaluación, además de contemplar la diversidad de contextos socioculturales y económicos, perfiles, modalidades y niveles educativos, condiciones laborales y de infraestructura, precisa definir a partir de un proceso de discusión, cuál es el “buen desempeño docente” que se pretende alcanzar y mantener, y las condiciones necesarias para propiciarlo, y cuáles son las evidencias que sustentan los resultados favorables de la aplicación de evaluaciones estandarizadas y el mejoramiento del desempeño docente traducido en mejor calidad educativa.

### **El contexto neoliberal**

Según el Banco Mundial, en América Latina, los profesores de educación básica o primaria constituyen un capital humano de 7 millones de personas, o sea el 4% de la población activa de la región, y más del 20 % de los trabajadores técnicos y profesionales. Sus salarios absorben el 4 % del PIB del continente y sus condiciones de trabajo varían de una región a otra, incluso dentro de las fronteras nacionales. Los profesores, mal remunerados, son en su mayoría mujeres —un promedio del 75%— y pertenecen a las capas sociales modestas. Según la institución financiera internacional, “ningún cuerpo docente de la región puede considerarse de alta calidad en comparación con los parámetros mundiales”, a excepción de Cuba. Y enfatiza que los gobiernos del planeta escrutan con atención “la calidad y el desempeño de los profesores”, sobre el eje de la adquisición de competencias y más allá de la mera acumulación de conocimientos. (Bruns y Luque, 2014)

4

Con el proceso de globalización y de apertura comercial el Estado se ha retraído en su papel de regulador del crecimiento económico y de la distribución del ingreso. Uno de los efectos de esta apertura comercial, traducida en políticas neoliberales, es la creciente presión sobre las condiciones laborales de los trabajadores, a través de dos mecanismos: establecimiento de topes salariales y la disminución paulatina y sistemática de la protección social como las prestaciones, las pensiones y las jubilaciones, fenómeno que ha profundizado la precarización de la vida de los trabajadores.

En América Latina en el aspecto educativo esto se ha traducido en lo que Apple (2013) denomina como proceso de “modernización conservadora” detrás de las oleadas de reformas educativas centradas en los compromisos neoliberales entre el mercado y un supuesto estado débil, traducidos en el énfasis neoconservador en un mayor control del currículo, y las propuestas de nuevo gerenciamiento para instalar formas rigurosas y reduccionistas de responsabilidad en la educación en todos los niveles.

En América Latina, entre otras medidas, esto se ha concretado en la incorporación de sistemas de evaluación al desempeño docente ligados al pago de incentivos por resultados. El interés central de esta política es introducir incentivos que permitan abrir la estructura salarial homogénea en función de mejores desempeños basados en exámenes estandarizados nacionales. A fines de los años ochenta los estudios planteaban

la inexistencia de una correlación positiva entre los niveles salariales de los docentes latinoamericanos y la calidad educativa determinada por exámenes estandarizados nacionales. Sin embargo, a partir de los noventa, proliferaron estudios que buscaban establecer una relación entre salario y desempeño sosteniendo fundamentalmente que una política de incremento salarial generalizada no es la mejor alternativa para atraer y retener a los docentes más competentes (Sánchez Cerón y Corte Cruz, 2015)

Algunas investigaciones y gremios docentes sostienen argumentos en contra del pago por mérito, estos son: que este tipo de mecanismos de evaluación pueden ser utilizados en función de premios o castigos para los docentes, no hay acuerdos acerca de cómo se puede evaluar la docencia, los recursos económicos disponibles para este tipo de estímulos son limitados en el contexto de recesión económica y el mayor rendimiento está asociado con el conjunto de docentes en general y no con el individual. (Sánchez Cerón y Corte Cruz, 2015)

5

### **La evaluación estandarizada como elemento clave del modelo de gestión por resultados**

Los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) han tenido un impacto directo en el desarrollo de evaluaciones externas estandarizadas a nivel regional, nacional e internacional en educación (Rey, 2010). La NGP surge como un paradigma de la administración que adapta las herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos, y propugna por la prestación de servicios con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales (Navas, 2010).

El concepto de NGP deriva del estudio de Christopher Hood “A Public Management ForAllSeasons” publicado en 1991 en el que se declaró la ruptura de las tendencias internacionales desde las cuales se entendió la administración pública a partir de las reformas llevadas a cabo en el Reino Unido en la modernización de su administración. La propuesta de Hood (citado por Araya y Cepra, 2008) se resume en el siguiente cuadro:

## Principios de la Nueva Gestión Pública (NGP)

Nº	DOCTRINA	SIGNIFICADO	JUSTIFICACION
1	Profesionales prácticos en la administración del sector público.	Control discrecional activo y visible en las organizaciones.	La rendición de cuentas (accountability) requiere claridad en la asignación de responsabilidad.
2	Estándares explícitos de medición en el actuar.	Definición de metas, objetivos e indicadores de éxito preferentemente expresados en términos cuantitativos.	La rendición de cuentas (accountability) requiere claridad en la declaración de Metas.
3	Gran énfasis en el control de los resultados.	La asignación de recursos e incentivos, unidos a la medición del desempeño disuelven el extenso centralismo burocrático.	Poner la atención más en los resultados que en los procedimientos.
4	Cambio en la desagregación de las unidades en el sector público.	Cambios en las anteriores unidades monolíticas no atándolas a los formularios y descentralizándolas en base a un presupuesto propio con un control básico.	Necesidad de crear unidades administrables separadas de la provisión de intereses, obteniendo ganancias y ventajas en la eficiencia.
5	Hacer competitivo el sector público.	Cambiar los términos contractuales del personal y procedimientos públicos.	La rivalidad es la llave para disminuir los costos y mejorar los estándares.
6	Poner atención en el sector privado y en sus estilos de administración.	Erradicar el estilo militar de administración por mayor flexibilidad en la contratación y premiación.	Necesidad de provisión de herramientas del sector privado al sector público.
7	Poner atención en el uso de los recursos.	Disminución de los costos directos, aumento de la disciplina laboral, resistencia a la unión de demandas limitando los costos complacientes de los negocios.	Necesidad de frenar la demanda por el uso de recursos públicos "hacer más con menos".

Fuente: Hood 1991 (en Araya y Cepra, 2008)

Según Mons (2009), la teoría política que se encuentra en la base de las evaluaciones estandarizadas en educación es la NGP, la que se fundamenta en los siguientes principios:

- Cuantificar los productos del sector público
- Medir los productos utilizando herramientas científicas
- Dar a las instituciones públicas mayor autonomía de acción
- Administrar las organizaciones públicas en la base de los productos (outputs) y no solo de los procedimientos y los recursos (inputs)

Uno de los puntos centrales de la NGP es la presión por los resultados, teniendo como uno de sus instrumentos de gestión el uso de incentivos para alcanzar esos resultados (Pliscoff Varas, 2012). Las evaluaciones encajan con la visión de secuencialidad y racionalidad en la acción pública, creando e implementando políticas públicas siguiendo una serie de pasos lógicos, dada que las metas en política social pueden ser logradas si los recursos correctos son combinados con objetivos claramente formulados. Esta escuela de pensamiento refleja una visión de arriba para abajo (top – down) de la acción pública (Mons, 2009).

Por otra parte, los argumentos económicos sirven de apoyo para las evaluaciones estandarizadas (Mons, 2009). De acuerdo con la teoría del capital humano, la educación no es vista como un costo sino como una inversión que va a producir un capital adicional. La combinación de las habilidades individuales va a reflejar un componente del poder económico de un país. El análisis económico utiliza el modelo de función de producción, tomado del mundo empresarial por el cual las compañías combinan factores de producción (inputs) en orden de crear un producto (output). Cuando se aplica a la educación, el modelo se traduce de la siguiente forma: la escuela combina diferentes inputs (materiales didácticos, docentes con características específicas, etc.) para producir una educación que puede ser medida en términos de cantidad (años de permanencia escolar) y de calidad (logros de aprendizaje). Por tanto, los economistas requieren de información sobre los inputs y los resultados del sistema educativo para construir modelos estadísticos y demostrar cuál estructura institucional es efectiva. Por tanto, defienden un modelo basado en resultados para la evaluación de los sistemas educativos.



## **Las políticas de evaluación estandarizada en Paraguay**

La Ley General de Educación establece entre sus principios la evaluación de los procesos y resultados de la enseñanza y el aprendizaje (Artículo 10, 1998 Ley N° 1.264 General de educación) y dedica un capítulo específico a la evaluación de la calidad educativa que enuncia que el estado a través de: el Ministerio de Educación y Cultura, las gobernaciones, los municipios y las comunidades educativas, garantizarán la calidad de la educación mediante la evaluación sistemática y permanente del sistema y los procesos educativos para lo cual las instituciones educativas públicas y privadas deben colaborar, a su vez que las autoridades educativas deben hacer públicos ante maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general los resultados de las evaluaciones que realicen y las informaciones globales que permitan medir los avances de la educación. (Capítulo V, 1998 Ley N° 1.264 General de educación)

Dentro del Plan Nacional de Educación 2024, elaborado en el 2011 se enuncian como estrategias: el desarrollo profesional de los educadores, la evaluación sistemática del desempeño de los educadores y las educadoras para la certificación del/a educador/a profesional; el desarrollo de la cultura de evaluación y de rendición de cuentas para la mejora continua de la educación, a nivel central, departamental y local; y la promoción de la investigación y evaluación educativas como base para la toma de decisiones y definición de políticas públicas, a fin de mejorar la calidad de la educación en todos los niveles/modalidades educativos, atendiendo la diversidad y multiculturalidad.

Dentro de la Agenda Educativa 2013 – 2018 (MEC; 2013), el gobierno propone “recuperar experiencias internacionales exitosas de sistemas educativos que han logrado progresar en instrumentos de responsabilidad y logro de resultados educativos de sus estudiantes”. Entre las áreas estratégicas está el aseguramiento de la calidad educativa a través de la definición de procesos, responsabilidades y resultados esperados según criterios y estándares pre establecidos, que a través de instrumentos miden el aprendizaje de estudiantes y el desempeño de los docentes, funcionarios, técnicos, autoridades e instituciones del MEC. Pone énfasis en el desarrollo profesional del educador y en la diversificación y flexibilización de los servicios educativos.



En esta línea, el Programa del Sistema de evaluación para el aseguramiento de la calidad con base en una política pública de evaluación integral incluye entre sus iniciativas estratégicas: la evaluación del desempeño de docentes, directores y supervisores y la evaluación estandarizada de aprendizajes a estudiantes que se concretan en las líneas de acción, en el caso de los docentes consistentes en el ajuste de los estándares e implementación del mecanismo de evaluación del desempeño y en el caso de los estudiantes en la definición de los estándares, en la aplicación de evaluaciones censales al fin de cada ciclo y divulgación de sus resultados y uso de los mismos para la toma de decisiones.

Al igual que en la Ley General de Educación, en la Agenda Educativa 2013 - 2018 incluye un apartado específico respecto a la evaluación concebida como el “proceso sistémico y objetivo que verifica la eficacia y efectividad de los Planes Operativos de la Agenda a la luz de sus objetivos, en cada una de sus dimensiones (ejecución y resultados), debiendo tomar en cuenta los avances en el cumplimiento de los compromisos establecidos, en relación con los acuerdos, planes locales, nacionales y referentes internacionales ineludibles. Otra modalidad que considera la Agenda es la evaluación externa, para verificar si cumple el compromiso social y educativo esperado.” Y entre sus resultados esperados consta la aplicación de evaluaciones censales de: aprendizaje a los estudiantes, de desempeño a los educadores y de gestión institucional.

Con la Reforma Educativa iniciada en los años noventa el MEC amplió y mejoró el sistema nacional de estadísticas educativas, creó un sistema nacional de evaluación del desempeño escolar, y promovió la participación de Paraguay en algunos estudios internacionales. (Elías, 2013)

El Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) creado en 1995, ha realizado mediciones periódicas del rendimiento académico al término de cada ciclo de los distintos niveles de la educación escolar básica, de la media y en los institutos de formación docente. El propósito del SNEPE ha sido “generar información permanente, válida, confiable y oportuna sobre el nivel de logro de los aprendizajes alcanzado por los alumnos y alumnas, así como sobre las variables complementarias o contextuales que ayudan a interpretar los resultados de las mediciones del rendimiento académico”

(Lafuente, 2009, p. 56). El SNEPE ha producido datos sobre logros académicos obtenidos por estudiantes a nivel nacional, utilizando una muestra representativa desagregada por zona (urbana – rural), sector (oficial, privado, privado subvencionado) y departamento geográfico.

En el 2010 los resultados del SNEPE a estudiantes del último grado de cada uno de los tres ciclos de la Educación Escolar Básica (EEB), 3ro, 6to y 9no grado respectivamente evidenciaron bajos niveles en lengua y matemáticas. Alrededor del 18% de los estudiantes de 3er grado se ubica por debajo del Nivel 1 en lengua y matemáticas y solo alrededor del 8% alcanza el nivel IV en estas áreas, se ven tendencias similares para el 6to y el 9no grado. Según la Agenda educativa 2013 – 2018 para el MEC “lo preocupante de estas cifras es que un segmento muy pequeño de estudiantes garantiza aprendizajes de lectoescritura y uso de números, competencias fundamentales para el desempeño de personas en la sociedad globalizada”. (Agenda Educativa 2013 – 2018 Educación tarea de todos Paraguay Katupyry. Pág. 33)

En cuanto a las evaluaciones internacionales estandarizadas a estudiantes Paraguay participó de:

- Los tres estudios realizados por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE): El Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (PERCE); El Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) en el año 2006, y del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE).
- El Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana (ICCS) en el año 2009, realizado por la Asociación Internacional de Evaluación del Desempeño Educativo (IEA)
- El Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización (LAMP), método de medición de los niveles de alfabetismo de la población joven y adulta desarrollado por el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) con el apoyo de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).
- La prueba PISA-D Programa Internacional para la Evaluación de estudiantes para el Desarrollo, en el 2015 realizada por la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económico (OCDE) que mide las competencias cognitivas en 3 dimensiones: lengua, matemáticas y Ciencias.<sup>2</sup>

## Evaluación del Desempeño Docente

En el marco de la Reforma Educativa, el MEC empezó a implementar una serie de estrategias orientadas a mejorar la calidad de la formación de los educadores. Una de estas estrategias fue el establecimiento de un Mecanismo de aseguramiento de la calidad de las Institutos de Formación Docente (IFD), desde el año 1998 se vienen discutiendo y aplicando mecanismos de evaluación. En efecto, en el año 1998, el Ministerio de Educación y Cultura inicia un análisis de la situación de la formación docente en cuanto a su calidad. En el año 2000 se inicia una experiencia piloto de formación docente continua. En el año 2002 se realizó una consulta a Beneficiarios de la Formación Docente distribuidos entre los diferentes departamentos del país de la que se relevaron tres grandes ejes relacionados: el sistema de formación docente, la gestión institucional y las condiciones de trabajo docente. En los ejes de gestión institucional y sistema de formación docente, se manifestó la necesidad de tener mecanismos de control de la calidad de los IFD, tras un largo proceso de discusión y elaboración de criterios se llegó a la elaboración de un Mecanismo de Licenciamiento de Instituciones Formadoras de Docentes actualmente en aplicación. Sin embargo, en cuanto al eje de condiciones de trabajo docente no ha habido estudios ni diagnósticos sobre el tema ni tampoco se han tomado medidas al respecto, los docentes del sector público cobran salario mínimo.

---

<sup>2</sup>La participación de Paraguay fue a través del Proyecto "Evaluaciones Estandarizadas de desempeño a estudiantes en áreas curriculares a nivel país e instalar el Instituto de Evaluación Educativa del Paraguay", financiado por el Fondo Fiduciario para la Excelencia de la Educación y la Investigación, que corresponde al 30% del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo FONACIDE. Entre las prioridades de este fondo consta: Programas de Apoyo para el mejoramiento de la calidad de la formación de los docentes principalmente de instituciones educativas del sector oficial, de los diferentes niveles y modalidades educativas (Educación Inicial, Escolar Básica, Media, Superior no Universitaria, Educación Permanente, Educación Escolar Indígena y Educación Especial), a través de programas de fortalecimiento e implementación de mecanismos de aseguramiento de la calidad de los Institutos de Formación Docente, capacitación de formadores de formadores. Y El fortalecimiento de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior y del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación de los diferentes niveles/modalidades educativas como herramienta que contribuya al mejoramiento de la calidad educativa, a los cuales se destinará hasta el 5% (cinco por ciento) del presupuesto anual del Fondo. (Ley Nro 4758 FONACIDE)

## Las organizaciones docentes frente a las políticas de evaluación

De acuerdo a las referentes del gremialismo docente del Paraguay, la participación de las organizaciones docentes fue escasa en la construcción de las políticas educativas desde el inicio de la Reforma Educativa de los noventa. Esta situación no cambió sustantivamente en las dos últimas décadas, incluso se agudizó durante los últimos años durante el gobierno del Presidente Horacio Cartes. Incluso se han dado denuncias de persecución sindical<sup>3</sup>.

Existen espacios de participación logrados en algunas instancias en la discusión de reglamentos, en mesas técnicas donde se discute el escalafón docente, el presupuesto. Muchos de estos espacios fueron conseguidos por la presión ejercida por las organizaciones de docentes:

*Estamos en la mesa técnica en este reglamento, estamos en la mesa técnica en el escalafón, estamos en la mesa técnica de la Comisión Nacional, estamos en la mesa técnica del presupuesto, porque hay muchas cosas que no se logran si no hacemos presión política (entrevista a gremialista de la Federación de Educadores de Capital e Interior - FECEI)*

Esta situación también se ha dado en el tema de la evaluación, en el desarrollo e implementación de los sistemas de evaluación y en la participación en evaluaciones internacionales. Según un referente sindical, en Paraguay no se ha dado precisamente un proceso de consulta con los docentes y menos con las organizaciones sindicales.

Paraguay está iniciando actualmente su participación en PISA, específicamente en la prueba denominada PISA para el Desarrollo (PISA – D). Al respecto, referentes del gremialismo docente señalan que no han tenido participación en esta decisión y cuestionan el valor de esta prueba y sus consecuencias en término de apoyar a mejorar la educación en el país:

---

<sup>3</sup>El caso más representativo es el de la sindicalista Blanca Ávalos, secretaria general de la OTEP, quien fue sumariada y despedida, también se puede mencionar la eliminación de la licencia sindical, el descuento de salarios a docentes que participaron en movilización en el año 2013.

<http://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/docente-despedida-del-mec-1442844.html>

*... Nosotros no tuvimos ni siquiera reunión consultiva de la incorporación de Paraguay a la Evaluación PISA. Nos enteramos a partir de insistencia desde Juntos por la Educación. Ciertas organizaciones muy poderosas como la OIP, la FEPRINCO, que han tenido reuniones con la Ministra, en las que se tomaron, entendemos nosotros, las publicaciones de la evaluación PISA, lo que significa esto o lo que pretende significar esto y en el pretendido de la política educativa del Paraguay y del gobierno propiamente de ubicar a nuestro país en el llamado concierto de las Naciones, algo así como insertar al Paraguay (entrevista a gremialista de la Organización de Trabajadores y Educadores de Paraguay Auténtica -OTEP)*

13

Las organizaciones sindicales tienen sus críticas a la utilización de las pruebas estandarizadas a gran escala para medir el logro educativo de los estudiantes, y más aún si se presenta como único criterio para valorar la calidad educativa y la práctica de los docentes. Mencionan algunos peligros o efectos perversos de las evaluaciones cuando docentes, directores y responsables del sistema educativo están más preocupados por los resultados de las evaluaciones o por algún tipo de ranking que se crea a partir de las mismas. En esos casos los docentes se concentran en la preparación de los buenos estudiantes y dejan de lado (y si es posible, excluyen) a los que tienen dificultades y que pueden bajar el promedio del grado, la institución o del país; se focaliza en aquellos aspectos del currículum que se evalúan, abandonando otros contenidos no incluidos en las pruebas.

Por otra parte, existe un reduccionismo al limitar la evaluación a la medición de ciertas competencias y al conceptualizar la calidad educativa en término de resultados de pruebas. Tal como señalan algunos referentes gremiales, la información es incompleta, refleja solo unos aspectos del aprendizaje e ignora la diversidad socio-cultural.

Las críticas a los modelos de evaluación no implican un rechazo a la evaluación y su importancia en el proceso educativo. Sin embargo, los sistemas de evaluación deben ser inclusivos y respetuosos de la diversidad cultural y lingüística del país y que se construyan con la activa participación de los diferentes actores. Por otra parte, se deben construir y acordar los objetivos de la educación, sus fines y posteriormente pensar en los sistemas de evaluación. Tal como afirmó un entrevistado:

*Nosotros creemos que estamos construyendo la casa desde el techo y eso no tiene solidez. No es aplicando una evaluación, un sistema de evaluación “del primer mundo” o desde la orientación de la organización para el desarrollo económico y social, Europa tenga que ser la que nos vaya a servir y nos encamine a insertarnos en el mundo, como parece que algunos quieren (entrevista a gremialista de la OTEP)*

Un tema especialmente complejo y controversial, es la aplicación de un sistema de evaluación del desempeño docente y vincular estos resultados con medidas de promoción o sanción de los docentes. El tema de la evaluación de desempeño se viene discutiendo en el país y forma parte de las líneas de aseguramiento de la calidad de la educación. Al respecto se ha diseñado un programa que se encuentra en su fase inicial de ejecución que incluye el diseño e implementación de un sistema de evaluación del desempeño.

En este campo, la crítica de los gremios es su poca participación en el debate y diseño de la política de evaluación del desempeño docente, la escasa vinculación que existen entre los mecanismos de evaluación y los apoyos que recibe el docente en su proceso de formación inicial y continua. De acuerdo a referente gremial:

*Existe sí una intención de evaluación de desempeño para desplazar a los docentes. ... se va incorporando cierto concepto de transformar las escuelas de comunidades de pequeña población a centros educativos para concentrarlas en los centros educativos incorporando ciertos medios de locomoción que traslade a esos educandos a esas instituciones educativas, lo cual va a significar en el proceso la desaparición de las comunidades porque ¿quién querría continuar en esas comunidades si los niños y las niñas van a más a las zonas urbanas o a instituciones que no están precisamente en su comunidad de origen. Esto significará, y probablemente esa sea la pretensión del cierre de las instituciones, cierre de las instituciones también significará, a lo mejor no de manera inmediata, pero en el tiempo significará el desplazamiento de los docentes. (entrevista a gremialista de la OTEP).*

Por tanto, los procesos de evaluación estandarizada de estudiantes y la evaluación del desempeño docente se constituyen, desde la perspectiva de referentes gremiales, en dispositivos que forman parte de una política más amplia de desarrollo nacional que se ajustan a una visión neoliberal con una disminución del rol del Estado y una creciente dependencia de las fuerzas del mercado que en el caso de Paraguay está fuertemente ligada al desarrollo del modelo agroexportador empresarial con un fuerte proceso de urbanización y desplazamiento de la población campesina.

## Conclusiones

En primer término, se puede señalar que Paraguay, al igual que otros países de Latinoamérica, ha estado bajo la influencia de las políticas neoliberales desde los años noventa y a se ha promovido, en ese marco, un modelo de gestión basado en resultados y la evaluación como un dispositivo fundamental para medir los “productos” del sistema educativo. El Ministerio de Educación de Paraguay (MEC) impulsó la creación del sistema nacional de evaluación (SNEPE) y la participación del país en estudios internacionales (como las pruebas del LLECE, el LAMP, el ICCS).

A diferencia de los demás países de la región, Paraguay no tuvo un quiebre importante de estas políticas educativas. Si bien tuvo un periodo que podemos definir como Progresista (durante el gobierno de Fernando Lugo, que terminó con el golpe parlamentario en el 2012), este periodo, breve, no permitió replantear los fundamentos de la política educativa. Posteriormente, ya durante la etapa actual, las políticas de evaluación se han reforzado y las mismas constituyen el eje programático en el campo de la educación, donde la evaluación en sus diferentes formas (evaluación estandarizada de estudiantes, evaluación del desempeño docente y evaluación institucional) constituyen el núcleo de las políticas de “aseguramiento de la calidad educativa”, tal como se puede constatar en la Agenda Educativa 2013 – 2018. En este último periodo el país fortaleció esta línea, iniciando su participación en la Prueba PISA para el Desarrollo (PISA – D), una adaptación de la ampliamente difundida y también cuestionada PISA, preparada por la OCDE que busca su expansión en los países pobres como Paraguay y que tiene un gran impacto al establecer los parámetros, las varas con que se miden y valoran los sistemas educativos internacionales.



Desde el inicio de la Reforma Educativa de los noventa, la vinculación del MEC con las organizaciones gremiales ha estado marcada por la tensión y las pocas condiciones de diálogo. El sindicalismo docente ha manifestado su poca participación en los espacios de construcción y definición de las políticas educativas. Esta situación se agudizó en los últimos años y las organizaciones ven con preocupación la creación y la utilización de sistemas evaluativos que pueden ser un instrumento para sancionar y responsabilizar a los docentes de los bajos resultados académicos, situación reconocida por todos los actores y reflejada en los datos existentes (como los últimos resultados del TERCE).

16

Finalmente, la ausencia de espacios de reflexión y de análisis crítico de las políticas educativas, tanto en el ámbito académico como gremial, no ha ayudado al Paraguay a construir discursos y propuestas alternativas a las políticas educativas dominantes. Si bien, existe una crítica a la política educativa y, concretamente, a los lineamientos en el campo de la evaluación, no se ha podido construir una visión diferente que contraste con los objetivos y los abordajes planteados en las políticas actuales.

Por tanto, entre los desafíos podemos mencionar la necesidad de la participación de las organizaciones docentes en la construcción de una política nacional de evaluación educativa. Se requiere construir sistemas integrales de evaluación que consideren conocimientos, valoren competencias y habilidades específicas, e incorporen elementos cuantitativos y cualitativos y generar evaluaciones que tomen en cuenta las particularidades en las que se educa en las distintas regiones del país, y no reducirlas a pruebas estandarizadas.

## **Bibliografía**

- APPLE, M. (2013). Creando educación democrática en tiempos neoliberales y neoconservadores. *Revista Praxis educativa*. Año XVII, N° 17 / 1 y 2 pp. 27-35
- ARAYA, E., y CERPA, A. (2008). La nueva gestión pública y las reformas an la. *Revista de Estudios Politécnicos*, Vol VII, n°11.

- BRUNS, B. y LUQUE, J. (2014) Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe. GRUPO DEL BANCO MUNDIAL. Washington, DC
- ELIAS, R. (2013) Sistemas estandarizados de evaluación del logro educativo: revisando la vara con que se miden los avances en el sistema educativo. Revista Paraguaya de Sociología, v. 142 , p. 29-52.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (MEC) (2007) Mecanismo de Licenciamiento IFDs. Asunción, MEC.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (MEC) (2013) Agenda Educativa 2013 2018 Paraguay Katupyry. Asunción, MEC.
- MONS, N. (2009). *Theoretical and real effects of standardised assessment. Grenoble, France: Background paper to the study National Testing of Pupils in Europe: Objectives, organisation and use of results EACE; Eurydice.*
- NAVA, M. y RUEDA, M. (2013). La evaluación docente en la agenda pública. Revista Electrónica de Investigación Educativa, 16(1), 1-11. Recuperado de <http://redie.uabc.mx/vol16no1/contenido-nava-rueda.html>
- PARAGUAY (2008) Ley N° 1.264 General de educación
- PARAGUAY (2012) Ley N° 4.758 FONACIDE
- PLISCOFF, C. (2012). *Dilemas teóricos post nueva gestión pública como parte de una revisión de la administración pública para América Latina: reflexiones a partir del eterno problema de la corrupción.* Cartagena-Colombia: XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- REY, O. (2010). The use of external assessments and the impact on education systems. En S. Stoney, *Beyond Lisbon 2010: perspectives from research and development for education policy in Europe* (págs. 139-158). Belgium: CIDREE Yearbook.

SÁNCHEZ CERÓN, M. y CORTE CRUZ, F. (2015) La Evaluación A La Docencia.  
Algunas consecuencias para América Latina. Revista Mexicana De  
Investigación Educativa Rmie, Vol. 20, Núm. 67, Pp. 1233-1253