
María Magdalena Aguilar M.

La Reforma Educativa como parte

de la Reforma del Estado paraguayo

La Reforma Educativa como parte de la Reforma del Estado paraguayo

María Magdalena Aguilar M.*

La Reforma Educativa forma parte de la Reforma del Estado e inclusive, atendiendo a las circunstancias en que surgió en nuestro país, podría decirse que le ha dado origen y la continúa impulsando. La educación es uno de los



sectores que exige la verdadera modernización del estado, para acompañar los procesos de desconcentración y descentralización educativa. En este sentido, la voluntad política de los distintos gobiernos nacionales juega un rol preponderante.

Introducción

Como consecuencia de la crisis económica ocurrida en América Latina, las últimas dos décadas del siglo veinte han sido de profundas reformas, que permitieron la conformación de un nuevo modelo de Estado, donde éste ha reducido su tamaño y, a través de la descentralización, ha involucrado a las comunidades en la identificación y satisfacción de sus necesidades, movilizándolo sus propios recursos.

Por otra parte, la necesidad de generar economías competitivas y desarrollar capacidades para el uso de las tecnologías, además de fortalecer las democracias, ubica al conocimiento como base para el desarrollo de los países y devuelve a la educación un rol preponderante para la formación del capital humano.

En este documento, se expone una reseña de las reformas producidas en América Latina y se destacan las realizadas en Paraguay, planteando diversas necesidades que surgen a partir de los procesos de desconcentración y descentralización de la educación en nuestro país.

Las reformas en América Latina

Luego de la crisis del Estado de Bienestar, todos los países de América Latina se vieron obligados a realizar importantes cambios, que les permitieran enfrentar las nuevas demandas, reduciendo el tamaño del Estado.

En la primera de las reformas, denominada “de primera generación”, el Estado restringe su ám-

* Investigadora independiente. Psicóloga, posgraduada en Población y Desarrollo Sustentable, y en Planificación y Formulación de Políticas Educativas.

bito de competencia y procede a la privatización, para minimizar el aparato estatal.

En las “reformas de segunda generación”, el Estado cambia de rol. Deja de ser un estado administrador para convertirse en regulador, que garantiza el bien común. En este sentido, las reformas son ‘hacia adentro’, a fin de mejorar su gestión y para lo cual requiere la participación de las fuerzas políticas e institucionales de los distintos sectores (Aguerrondo, 2002).

Alcanzar la competitividad productiva es una de las condiciones para el desarrollo económico de América Latina. En el siglo veintiuno, el modelo de desarrollo está basado en el conocimiento. Por ende, los recursos humanos ocupan un lugar preponderante, y la educación recupera la centralidad para formar dichos recursos con calidad y fortalecer las democracias, a través de la formación cívica de los ciudadanos.

En este contexto, la respuesta a ese desafío ha sido la reforma educativa y una de las primeras medidas tomadas fue la descentralización y transferencia de los servicios educativos a las jurisdicciones de menor rango (provincias, estados, departamentos, municipalidades), (Aguerrondo, 2002). En el nuevo modelo de Estado, la descentralización es planteada para aumentar la calidad, la equidad y la eficacia de la educación, haciéndola más pertinente para satisfacer las necesidades locales; promover democráticamente la participación popular, al empoderar a las autoridades locales; y mejorar la provisión del servicio, al hacer hincapié en la rendición de cuentas. Aunque también se reconoce que tiene como riesgos aumentar las desigualdades e, incluso, expandir la corrupción.

La Reforma del Estado Paraguayo

Paraguay no es ajeno a la crisis económica y a los profundos cambios que deben hacerse al interior de los países, en América Latina. A fines de los años ‘80, concluye abruptamente el régimen dictatorial y se inicia la década de los ‘90 con la transición política, en la que la reforma educativa es concebida como uno de los ejes sobre el cual se fortalecería el proceso de insti-

tucionalización democrática y la formación de una nueva ciudadanía en nuestro país.

A mediados de la misma década (‘90), en otras instancias del Poder Ejecutivo, y en forma simultánea con la implementación de la reforma educativa, durante los sucesivos gobiernos de la era democrática, fueron desarrollándose diversas acciones a fin de agilizar y profundizar el proceso de descentralización. Así, la Secretaría Técnica de Planificación (STP) ha puesto en ejecución el Programa Visión Estratégica, con el cual ha realizado un importante aporte técnico con el análisis de la descentralización, elaborando escenarios y presentando propuestas de cursos de acción. Además, ha iniciado la ejecución del “Plan Estratégico Económico y Social para transformar la crisis en oportunidad”, del que uno de sus ejes es la modernización del estado y el fortalecimiento institucional para la consolidación de la descentralización. Para ello, los primeros ministerios afectados son Salud y Educación.

Por otra parte, fue creada la Secretaría Nacional de la Reforma del Estado (SNRE), de corta existencia, cuyo rol fue liderar y coordinar el proceso de descentralización. Entre sus aportes, se mencionan la elaboración del Anteproyecto de Ley Marco de Descentralización y la conformación del Consejo Nacional para la Descentralización del Estado (CONADE), como instancia deliberante del proceso de descentralización.

Otra experiencia desarrollada por la STP, para fortalecer el proceso, fue la implementación de una nueva modalidad de gestión pública, con la que se buscó maximizar el impacto de la acción pública, a través de la ejecución de un proyecto piloto de desarrollo territorial regional, en los departamentos de Guairá, Caazapá y Caaguazú.

En la actualidad, el nuevo gobierno propone, dentro de la política destinada al sector educativo, *la modernización de la estructura administrativa y de gestión en el marco de la reformulación del Estado*, que incluye el fortalecimiento institucional del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), como también de la implementación de la Reforma Educativa, en lo referido a los procesos de desconcentración y descentralización educativa.

Una de las características de estas reformas es que se desarrollaron, y se desarrollan aún, en el contexto de una profunda crisis fiscal, que sumada a la falta de capacidad técnica en las instancias centrales, desconcentradas y descentralizadas, dificultan los avances en los procesos de dichas reformas.

La Reforma Educativa y los procesos de desconcentración y descentralización de la educación

La Reforma Educativa se inicia en 1992. Los cambios instituidos por la reforma al Sistema Educativo Nacional abarcan los aspectos pedagógico, administrativo y legal, ya que afectan los regímenes, los niveles y las modalidades educativas, además de la estructura organizativa y el funcionamiento administrativo del MEC, sustentados en la Ley General de Educación (promulgada en 1998).

La implementación de la Reforma Educativa, en 1994, busca aumentar la calidad, la equidad, la eficiencia y el acceso a la educación, además de modernizar la administración del sistema educativo. Para ello, en 1995, el MEC inicia la promoción de la descentralización y regionalización educacional, a través de compromisos y acuerdos con las gobernaciones de los diferentes departamentos del país y, en 1996, reglamenta la formación y el marco conceptual de la organización de las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACE's), con lo que se da lugar a un nuevo proceso de desconcentración de tareas, a través de la participación social.

En los procesos de desconcentración y descentralización educativa, el MEC ha debido realizar numerosos ajustes en su estructura organizacional y administrativa. Así, algunas dependencias han sido creadas; algunas ya existentes han complejizado su diseño organizacional, y otras han readecuado su dinámica de funcionamiento a la lógica de la desconcentración.

Sin embargo, la experiencia del proceso de desconcentración educativa no es nueva ni surge como producto del actual modelo de Estado en

nuestro país. Las primeras experiencias se remontan a la década de los '40, basadas en la organización de escuelas cabeceras y dependientes para brindar una mejor asistencia técnico-administrativa a los establecimientos educativos, especialmente del área rural, donde se acentuaban el bajo rendimiento escolar, la existencia de un elevado número de escuelas incompletas, alta proporción de maestros no titulados, escasos recursos financieros, entre otras limitaciones. Posteriormente, en la década de los '60, se crean los Centros Regionales de Educación (CRE), los cuales se constituyeron en unidades escolares de la educación integral para servir al área de influencia y aportar su asistencia técnica a las instituciones de su entorno, con calificados recursos humanos locales.

En la actualidad, como parte de los procesos de desconcentración y descentralización educativa, se implementa el Proyecto "Resignificación y Rediseño del Sistema de Supervisión Educativa (SSE)", en ejecución desde el año 2000, cuyos fundamentos *legales* son la Constitución Nacional y la Ley General de Educación; *estratégicos*, da autonomía a la gestión y propicia la participación social; *pedagógicos*, busca la pertinencia curricular conforme a las necesidades locales y facilita las condiciones para un espacio de organización y desarrollo de actividades de carácter e interés comunitarios, acorde a la disponibilidad de recursos; *políticos*, busca mejorar la calidad y eficiencia en todos los niveles del sistema educativo, asegurar el acceso universal a la educación básica, garantizar el avance descentralizado del proceso e implementación de la Reforma Educativa; y *administrativos*, buscando la eficiencia (MEC, 2000).

El SSE reasigna funciones a las Supervisiones que se desdoblaron en Supervisiones de Apoyo Técnico-Pedagógico y de Control y Apoyo Administrativo, nucleadas bajo una Coordinación Departamental de Supervisión. Además, cuenta con diversos niveles: el político-estratégico, el gerencial y el operativo que se encuentran en el MEC, administración central, en tanto que el nivel desconcentrado operativo se apoya en las Coordinaciones Departamentales de Supervisión, y los niveles de las unidades de ejecución se encuentran en las instituciones educativas.

Asimismo, como parte del proceso de descentralización, se crean los Consejos Departamentales de Educación (CDE), con los objetivos de administrar la implementación de los planes y programas del sistema educativo a nivel departamental, adecuados a las prácticas culturales desarrolladas en las comunidades; desconcentrar la gestión organizacional y emplear racionalmente los recursos asignados, integrando el potencial de las instituciones zonales que participan del proceso educativo.

Los CDE están integrados por representantes de la gobernación, los municipios, las supervisiones, las universidades, los Institutos de Formación Docente, los Centros Regionales de Educación (donde se cuentan con estas instituciones), la Coordinación de las Asociaciones de Cooperación Escolar y la Iglesia Católica, todos ellos presididos por el Coordinador Departamental de Supervisión.

Entre las primeras acciones que promueven la participación social, la autonomía de gestión y la búsqueda de hacer eficiente la implementación de la Reforma Educativa y la administración de los recursos, los CDE han propiciado la elaboración de los Planes Estratégicos Departamentales de Educación, con lo que se pretende, básicamente, aumentar la cobertura en todos los niveles educativos, reducir el analfabetismo y mejorar la calidad de la educación, adecuándola a las necesidades locales.

Precisamente, una de las mayores fortalezas del proceso de desconcentración educativa es la creación de espacios de participación, que conducen a la reflexión de todos los actores sociales representados en los CDE, involucrados en el quehacer de la educación. Esto, permite también la formulación de políticas del sector, que respondan a las necesidades de los departamentos de nuestro país.

A poco más de una década del inicio de la Reforma Educativa se han producido importantes avances en los aspectos normativo-legal, pedagógico y administrativo de los procesos de desconcentración y descentralización educativa. Sin embargo, quedan pendientes la realización de numerosas acciones que deben estar precedidas por la reflexión y la discusión en diversas

instancias –política, académica y social– para su concreción. Por otra parte, todavía no se han resuelto adecuadamente algunas cuestiones que se relacionan, por ejemplo, con el rediseño de la conducción central de la educación desde la especificidad del sector; la articulación de políticas entre los gobiernos central, departamental y local; la administración de los recursos en las instancias desconcentradas y descentralizadas, y los mecanismos para la rendición de cuentas.

Además, es necesario contar con planes de desarrollo nacional y departamental, que definan el norte adonde se pretende llegar, y para el cual la educación simplemente servirá de transporte.

Conclusiones

Desde el MEC, se impulsan simultáneamente dos procesos. Uno de ellos es la descentralización de la administración central del Estado a los gobiernos departamentales (actualmente corresponde a las gobernaciones la distribución del complemento nutricional) y la delegación gradual de responsabilidades del MEC a los Consejos Departamentales de Educación. Por otra parte, se desarrolla la desconcentración, que es la transferencia gradual de funciones de la administración del MEC a las Coordinaciones Departamentales de Supervisión y otras instancias departamentales y locales (Comisiones Zonales de Selección, Unidades Departamentales de Estadística, instituciones educativas, Asociaciones de Cooperación Escolar).

La Reforma Educativa forma parte de la Reforma del Estado e inclusive, atendiendo a las circunstancias en que surgió en nuestro país, podría decirse que le ha dado origen y la continúa impulsando. La educación es uno de los sectores que exige la verdadera modernización del estado, para acompañar los procesos de desconcentración y descentralización educativa. En este sentido, la voluntad política de los distintos gobiernos nacionales juega un rol preponderante.

Asimismo, el impulso de los procesos de desconcentración y descentralización de la educación requiere de la activa participación de todos los actores sociales representados en los Consejos Departamentales de Educación. Para acom-

pañar estos procesos, es necesario que la Reforma del Estado se dé también en forma simultánea, de manera que la estructura organizacional y administrativa del MEC pueda responder adecuadamente a las demandas de este nuevo modelo de estado.

Finalmente, para que dichos procesos puedan seguir avanzando, es importante que los recursos

humanos de las distintas instancias cuenten con las capacidades necesarias para esos fines. Entre las capacidades a desarrollar, se mencionan la planificación de las políticas, programas y proyectos educativos y su interrelación con otras áreas, la elaboración y administración de presupuestos y la negociación con los distintos sectores.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguerro, Inés (2002). *Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red*. Buenos Aires.
- CELADE/BID (Centro Latinoamericano de Demografía/Banco Interamericano de Desarrollo) (1996). *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina. Contribución al Diseño de Políticas y Programas*. Santiago, Chile.
- Chamorro, Ubaldo (2001). *Análisis crítico de la Reforma Educativa*. En "Memorias del Primer Congreso Internacional de Infancia y Adolescencia". Proyecto AMAR (Asistencia Integral a Menores en Situación de Alto Riesgo), pp.15-33. Asunción.
- GTZ/DESAD/SNRE (Cooperación Técnica Alemana / Descentralización de Estructuras Administrativas / Secretaría Nacional de la Reforma del Estado) (2001). *Talleres de Consultas sobre el Anteproyecto de Ley Marco de Descentralización*. San Bernardino.
- IPE (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación) (2003). *Equidad y financiamiento de la educación en América Latina*. Buenos Aires.
- IPE (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación) (2003). *El papel del Estado cambia. Nuevas competencias para los planificadores*. Carta Informativa, vol. XXI, N° 2, abril-junio 2003. Buenos Aires.
- IPE (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación) (2000). *Formulación de política y planeamiento estratégico en educación*. Buenos Aires.
- IPE (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación) (1998). *La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina*. Buenos Aires.
- II Conferencia Iberoamericana de Educación "La descentralización educativa" (1992). Bogotá, 4 al 6 de noviembre de 1992.
- MEC/PNUD/UNESCO/BIRF/BID (Ministerio de Educación y Cultura/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Interamericano de Desarrollo) (1994). *Desconcentración y descentralización de la educación. Informe final*. Asunción.
- MEC/CARE (Ministerio de Educación y Cultura/Consejo Asesor de la Reforma Educativa) (1996). *El desafío educativo. Una propuesta para el diálogo sobre las oportunidades educativas en el Paraguay*. Asunción.
- MEC/CARE (Ministerio de Educación y Cultura/Consejo Asesor de la Reforma Educativa) (1998). *Avances de la Reforma Educativa. Perspectivas, estrategias y políticas de la educación paraguaya*. Asunción.
- Presidencia de la República (2001). *Plan estratégico económico y social para transformar la crisis en oportunidad. Resumen Ejecutivo*. Asunción.
- Rivarola, Domingo M. (2000). *La reforma educativa en el Paraguay*. CEPAL Serie Políticas sociales, Santiago de Chile.
- STP (Secretaría Técnica de Planificación) (2002). *Desarrollo territorial regional en los departamentos Guairá, Caazapá y Caaguazú. Informe Final*. Asunción.
- STP (Secretaría Técnica de Planificación) (1999). *Reforma del Estado. Política de Descentralización, versión 1. Documento para discusión*. Asunción.
- STP/PLANDES (Secretaría Técnica de Planificación/Proyecto Planificación del Desarrollo Sostenible) (1998). *Paraguay. Descentralización de la administración estatal. Informe final para el Programa Visión Estratégica*. Asunción.