

## LA DESCENTRALIZACIÓN / DESCONCENTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Gerda Palacios de Asta

Con la apertura democrática del Paraguay, en 1989, se ha dado un renovado valor a la educación y fortalecido el importante papel que cumplen los docentes, junto con los demás miembros de la comunidad educativa, padres de familia, trabajadores, empresarios,... La Ley General de Educación (aprobada en 1998) incorpora cuestiones vinculadas con la descentralización y genera las condiciones de factibilidad jurídica para poner en marcha estrategias de desconcentración.

El proceso de descentralizar se desarrolla actualmente en múltiples países incluso con sistema político unitario, y quizá con más razones y efectividades en los que aspiran a una verdadera descentralización de la educación como una de las columnas fundamentales.

La educación de todos en la sociedad democrática y la permanente actualización y reciclaje de la economía moderna reclaman para los sistemas educativos, descentralización operativa y participación social. Ni las administraciones educativas excesivamente centralizadas, ni las decisiones en el círculo exclusivo de tecnócratas y docentes resultan hoy válidas para las nuevas situaciones que vive la sociedad y para los aportes de diverso origen y calidad, puntuales y funcionales, que debe brindar la educación.

La descentralización no se trata de avances y cambios que puedan quedar limitados

al campo administrativo y burocrático, ni tampoco al de compartir y equilibrar responsabilidades económico-financieras, con ser todo esto, sin embargo, tan importante. Nación, gobernaciones y municipios pueden y deben asumir deberes y tareas crecientemente significativos en el campo educativo, tanto en lo que corresponde a inversiones y costos, como así también en lo referido a política educativa, elaboración de currículos y seguimiento de gestiones. Doctrinas y propuestas, iniciativas y actualizaciones curriculares, asistencia técnico-profesional, incorporación de recursos y tecnologías, etc. que expresarán el trabajo de unos y otros.

En épocas anteriores la educación fue monopolizado, por los organismos centrales: política educativa, currículo, recursos económicos, apoyo técnico-didáctico, infraestructura (funcionamiento y mantenimiento), designaciones y administración. Y como

\* Economista. Investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas (UNA). Dirección de Investigación

efecto se dieron el continuo marchitamiento del sistema, la burocratización y la ineficiencia, la antieconomicidad de las acciones, el expediente interminable y la esclerosis pedagógica y administrativa, la uniformización y la anemia. Se perdió el rico y la vivificante exposición de ideas, iniciativas, experiencias de vida y realidades culturales de la Nación, y también se negaron cauces institucionales y oportunidades para el aporte creador y las soluciones prácticas y económicas de todas las comunidades

Con la apertura democrática del Paraguay, en 1989, se ha comprendido que nuestro pueblo necesita de nuevos hombres y mujeres, capaces de responder al actual modelo de convivencia y a la inserción del país a los mercados globales, los que requieren de mano de obra calificada para la producción. Por estas razones se ha dado un renovado valor a la educación y fortalecido el importante papel que cumplen los docentes, junto con los demás miembros de la comunidad educativa, en esta etapa de la vida nacional.

Se trata de acercar y comprometer a la gente –en el sentido de su responsabilidad social y moral; política si se quiere– con los reales y palpables fenómenos educativos y comunicacionales; que dejen de ser hechos remotos y ajenos, que les competen sólo a los de arriba y en cuyas decisiones nada tenemos que ver, los que simplemente somos –y nada menos– padres de familia, trabajadores y empresarios, miembros de entidades intermedias, creyentes de diversas religiones y militantes de la política, ciudadanos del sistema democrático. El Ministerio de Educación y Cultura es el organismo conductor y rector del sistema educativo. La Ley General de Educación (aprobada en 1998) incorpora cuestiones vinculadas con la descentralización y genera las condiciones de factibilidad jurídica para poner en marcha estrategias de desconcentración.

A partir de la reforma de la Constitución se han iniciado una serie de esfuerzos para

dar lugar al proceso de descentralización, entre ellos las primeras elecciones municipales y de gobernadores en todos los municipios y departamentos geográficos del país; la creación de la Secretaría Nacional de la Reforma del Estado por Decreto N° 9.563/00 como unidad ejecutora del programa de Reforma del Estado encomendando a dicha unidad, por, el liderazgo y la coordinación general del proceso de descentralización; además se inicia el proceso de promover la descentralización de la administración pública a través de la elaboración de un Anteproyecto de Ley de Descentralización conformándose para ello el Grupo Técnico de Descentralización del Poder. Todos estos esfuerzos tienen un periodo distinto de inicio y ejecución ya que se realizan bajo diferentes gobiernos presidenciales, atendiendo a las prioridades establecidas en sus respectivos Programas de Gobierno.

En 1999 el Gobierno de Unidad Nacional presentó su Programa de Gobierno 1999-2003, en el capítulo de Reforma del Estado se plantea como una de las Acciones Gubernamentales a emprender: *"analizar, desarrollar y tramitar la aprobación de un cuerpo jurídico y reglamentario único para la descentralización en la República del Paraguay, que clarifique los roles y la delegación de competencias a los gobiernos subnacionales, así como las fuentes, mecanismos de distribución, destino y control de los recursos públicos"*.

Para el Estado paraguayo, la **descentralización es definida** como la transferencia de competencias y atribuciones desde el Gobierno y la Administración Central a niveles e instancias de administración, gestión y decisión distintas y autónomas, que no están en condición estructural de subordinación jerárquica del Gobierno Central (OEI, 2001).

El Anteproyecto de Ley de Descentralización define la descentralización como la transferencia de competencias, recursos y poder de decisión desde el nivel central (Gobierno Nacional) hacia el nivel subnacional (Gobernaciones y Municipios) para la solu-



ción directa y cercana de las necesidades de la población y se enuncia a la **desconcentración** como el mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente o un organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones, así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, que forman parte del mismo ente u otro organismo.

#### PRINCIPIOS BÁSICOS:

- **Equidad:** Se refiere a la acción de priorizar a los más carenciados para lograr la igualdad de oportunidades. Es la opción para reducir la inequidad existente entre acceso-resultado. Este principio ayuda a establecer una oferta adecuada de servicios teniendo en cuenta las necesidades de la población afectada.
- **Eficiencia:** Es la opción que ofrece la mejor relación costo-resultado. Mide el costo asociado con el cumplimiento de los objetivos (mejor costo o mejor uso de recursos). La eficiencia evita el derroche, el desaprovechamiento o uso no prioritario de los recursos que disminuyen la equidad social. De aquí la necesidad de minimizar costos y maximizar la productividad.
- **Universalidad:** Es un principio ético básico que está vinculado con la solidaridad que postula la garantía del acceso de las personas a los servicios sociales, sin ninguna discriminación. Con la aplicación de este principio debe buscarse la ampliación del 100% de la cobertura asistencial de la población.
- **Control social:** La rendición de cuentas (accountability) es un mecanismo del que disponen los ciudadanos en general para auditar los procesos, pedir cuentas a los responsables de la ejecución de los mismos, para de esa forma permitir mayor transparencia al proceso y fortalecer la participación social y ciudadana.
- **Participación:** La participación es un proceso que permite que las personas y las organizaciones determinen una situación y tomen decisiones. Es un mecanismo que permite captar los verdaderos requerimientos de la población, hecho que conduce a la focalización. Más específicamente contribuye a la priorización de los servicios sociales a ser proveídos por el Estado, permitiendo adquirir derechos en la sociedad a través de procedimientos de influencia de la población general en la planificación, gestión, provisión y evaluación de los sistemas y servicios.

Los problemas más serios que enfrenta el proceso descentralización en el Paraguay son:

- La descentralización es, en cierta medida, considerada un proceso aislado de las demás reformas conducentes a la modernización del Estado.
- No existe un esquema claro de competencias entre cada nivel de gobierno nacional, departamental y local, y de otros actores centrales como la comunidad y el sector privado.
- Ausencia o deficiencia de la coordinación entre el nivel nacional y los niveles departamentales y locales.
- La debilidad financiera de los niveles departamentales y especialmente locales restringen la capacidad de financiamiento de servicios básicos a nivel local y con mayor razón impiden asumir con efectividad las mayores responsabilidades que genera el proceso.
- La ausencia de personal calificado es uno de los grandes inconvenientes para la puesta en marcha del proceso. La inexistencia de una política de fortalecimiento institucional que tenga como premisa básica un agresivo programa de capacitación es suplida con acciones muy puntuales de ciertas instancias que no dan respuesta a las demandas del proceso descentralista.
- Baja relación entre el sector público y privado, ya que no existen, desde una perspectiva institucional, las adecuadas "reglas de juego" con sus correspondientes incentivos para que sus respectivos intereses converjan hacia los propósitos del proceso descentralista.
- Carencia de un sistema de información que permita hacer seguimiento y evaluación al proceso ni mucho menos para hacer análisis desagregados a nivel territorial. La ausencia de indicadores de desempeño impide tener criterios de eficacia, lo que dificulta establecer metas razonables y un adecuado control ciudadano.
- Baja participación ciudadana, la que no es promovida ni potenciada por el gobierno central.
- Faltan precisiones y delimitaciones de res-

pensabilidades en el ámbito legislativo y técnico-administrativo, mecanismos de coordinación financiera transparente y efectiva, restricciones financieras existentes al nivel territorial.

- Se deben generar dinámicas tendientes a fortalecer las entidades territoriales como centros de las prácticas productivas, políticas, culturales y sociales. En esta concepción, los gobiernos locales se convierten en gestores y promotores del desarrollo económico y social a nivel regional y local.
- Se necesita reconceptualizar el tema del territorio, particularmente el municipio. Para ello se deben identificar las estrategias para generar dinámicas competitivas afines a las exigencias de la economía global; la apertura real de espacios de autonomía tanto financiera como de competencias que le permitan a la localidad profundizar en sus objetivos de desarrollo, además se deben crear mecanismos concretos para las prácticas participativas y de concertación.
- Existe una inadecuación entre el modelo de gestión centralizado y los requerimientos que impone el nuevo modelo o sistema descentralizado, que privilegia la localización, el esfuerzo fiscal local, la colaboración pública-privada y la participación social.
- Existen riesgos que deben tenerse presentes (deterioro en la calidad de servicios, clientelismo político, baja capacidad administrativa y técnica de los gobiernos locales) y sobre los que deben trabajarse en diferentes frentes que fortalezcan institucionalmente a las entidades territoriales.
- La descentralización apunta a la formación de la institucionalidad sólida a nivel territorial, busca elevar la eficiencia de la administración local y regional y reconoce en estos niveles la contribución al proceso de desarrollo nacional en sus dimensiones económica y social.

## VENTAJAS:

- Disminución de la burocracia, la verticalidad de las decisiones y la estandarización de los programas y contenidos de la labor gubernamental
- Afianza la gobernabilidad del país, ya que permite la distribución de responsabilidades y roles del Estado en instituciones que conocen a sus comunidades identificando sus respectivas necesidades, lográndose así una mayor equidad social; además facilita que la ciudadanía pueda llegar a sus autoridades para presentar sus demandas y propuestas y tener la oportunidad de ser atendidos de manera oportuna.
- Se espera contribuya a disminuir la corrupción, pues los representantes de la sociedad civil pueden ejercer un control más cercano de las autoridades de las Gobernaciones y Municipalidades
- Racionalización del Presupuesto General de la Nación al canalizar el gasto público hacia las necesidades reales de la población. la participación ciudadana consolida la democracia y ayuda a la transparencia administrativa e incentiva la competencia entre los gobiernos locales en la provisión de servicios públicos.
- Mejor distribución y un mayor control del poder
- Mejora de los servicios sociales, en particular los de salud y educación.
- Aumentar la eficiencia de las organizaciones gubernamentales, asignando nuevos roles a entes subnacionales, que por su proximidad a los ciudadanos, pueden gestionar los servicios públicos con un mejor conocimiento de las necesidades, bajo un mejor control de la comunidad y mejor rendición de cuentas.
- Conocimiento detallado de la realidad socio-económica local que facilita la identificación y priorización de las inversiones, la coordinación entre diferentes actores y ejecutores de trabajos; caracterización



socio-económica para mejorar la focalización del gasto público; posibilidad de incorporar a los usuarios y beneficiarios en el proceso de mejoramiento de la calidad de vida y el control social que puede ejercer la comunidad sobre las acciones de la administración pública.

## DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Los fundamentos económicos para descentralizar la educación son el mejorar el bienestar social y la eficiencia técnica (Winkler, 1992; Banco Mundial, 1999).

La baja calidad de la educación básica limita la calidad de los niveles superiores de educación y pone en riesgo la capacidad de competir en términos económicos con el resto del mundo.

Las inequidades también persisten comparando niños de hogares económicamente aventajados, los niños de hogares pobres están más propensos a recibir menores inversiones escolares, tanto de su hogar como de la escuela.

Se espera que la descentralización produzca impactos en la calidad, eficiencia y equidad de la educación.

## OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCACIONAL

- Aumentar la eficacia del sistema
- Mejorar la eficiencia y modernizar la administración del sistema educativo.
- Mejorar la gestión educativa.
- Mejorar la cobertura y calidad del servicio al hacerla oportuna, adecuando los requerimientos a las verdaderas necesidades de los gobiernos subnacionales





## MARCO LEGAL

## LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Desde los inicios de la Reforma Educativa, aparece como tema clave el de la descentralización educativa, como componente operativo para encarar eficazmente la participación de la comunidad educativa apostando a la marcha de un sistema democrático, participativo y abierto. La Carta Magna, aprobada en 1992, fundamenta el Estado paraguayo en los principios de libertad, igualdad y solidaridad. Además en ella se diseña una nueva estructura política y administrativa del Estado, definiéndolo como unitario y descentralizado con tres niveles de gobierno cuyas autoridades son electas en comicios generales.

La Carta Magna desarrolla con claridad el principio de descentralización y consagra la autonomía y autarquía de los gobiernos subnacionales.

Es importante comprender que la descentralización es del Estado y no sólo del gobierno, ya que se plantea la reorganización de elementos que trascienden el ámbito de la organización y elección de las autoridades. Implica un ordenamiento político y territorial, vale decir, una estructuración del poder con relación al elemento territorio.

La descentralización adoptada en nuestra Constitución es:

- de carácter político*, porque implica la transferencia de competencias y recursos del Gobierno Central a los gobiernos subnacionales que cuentan con autoridades electas por el voto popular, tienen personalidad jurídica y autonomía de decisión en el ámbito de estas competencias;
- de carácter administrativo*, porque las transferencias se limitan a potestades propias de la función ejecutiva (no se transfieren las potestades del Poder Legislativo ni Judicial; y
- de carácter territorial*, porque la distribución de potestades se realiza hacia entidades con jurisdicción sobre un territorio específico.

**Art. I.** De la forma del Estado y de Gobierno

La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que establecen esta Constitución y las leyes.

## LEY 1264/98 - GENERAL DE EDUCACIÓN

**Art. 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.

**Art. 16.** La comunidad deberá contribuir a mantener el ámbito ético y cultural en el que se desarrolla el proceso educativo, proveerá los elementos característicos que fundamentan la flexibilidad de los currículos para cada región y participará activamente en el proceso de elaboración de sus reglamentaciones, y de las que organizan las gobernaciones y municipios. Los municipios y los miembros de la comunidad estimularán las acciones de promoción educativa comunal, apoyarán las organizaciones de padres de familia, fomentando la contribución privada a la educación y velando por la función docente informal que cumplen los medios de comunicación social y otras instituciones dentro del ámbito de la Constitución Nacional.

**Art. 20.** El Ministerio de Educación y Cultura, las gobernaciones, los municipios y las comunidades educativas garantizarán la calidad de la educación. Para ello se realizará evaluación sistemática y permanente del sistema y los procesos educativos.

**Art. 25.** El Ministerio de Educación y Cultura podrá suscribir convenios con gobiernos departamentales o municipales a objeto de coordinar actividades. Del mismo modo lo podrá hacer con otros ministerios.

**Art. 68.** La Educación artística tendrá como finalidad proporcionar a los alumnos una formación artística que garantice la capacidad y la cualificación en el cultivo de las artes. El Ministerio de Educación y Cultura, en cooperación con los gobiernos departamentales, los municipios y la iniciativa privada, fomentará las diversas expresiones del arte.

**Art. 79.** Las autoridades educativas nacionales, departamentales y municipales proveerán un servicio de educación campesina y rural formal, no formal y refleja. Se buscará la educación del hombre campesino o rural, y la de su familia, ayudándole a su capacitación como agente activo del desarrollo nacional.

Este servicio buscará mejorar su nivel y calidad de vida, sus condiciones humanas, ecológicas, de vivienda y trabajo. Se desarrollará la formación técnica en actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales, industriales, agroindustriales y otras.

**Art. 89.** El gobierno, la organización y la administración del sistema educativo nacional son responsabilidad del Poder Ejecutivo, en coordinación con los gobiernos departamentales y municipales.

**Art. 90.** El Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Educación y Cultura asegurará el efectivo cumplimiento de esta Ley y deberá:

- Promover la descentralización de los servicios educativos, apoyando y asesorando a los gobiernos departamentales y municipales.

**Art. 91.** La autoridad superior del ramo es el ministerio responsable de la organización y funcionamiento del Ministerio de Educación y Cultura. Sus atribuciones y deberes son:

- Aprobar los proyectos, planes y programas oficiales que deben aplicarse a nivel nacional.

Los planes departamentales y municipales que en todos los casos no podrán contradecir los planes nacionales, solo serán aprobados previo dictamen del Ministerio de Educación y Cultura.

**Art. 112.** El Ministerio de Educación y Cultura y los gobiernos departamentales y municipales establecerán el modo de coordinación de los servicios de educación y cultura que corresponda a cada uno de ellos según su jurisdicción, en consonancia con los términos de esta ley.

**Art. 113.** El Ministerio de Educación y Cultura creará Consejos Departamentales de Educación en todos los departamentos del país, en coordinación con las gobernaciones.

**Art. 117.** El Ministerio de Educación y Cultura diseñará los lineamientos generales de los procesos curriculares, definiendo los mínimos exigibles del currículo común para el ámbito nacional. En su decisión tendrá en cuenta la descentralización, la necesidad de la pertinencia curricular y el derecho de las comunidades educativas.

En la elaboración de los planes y programas el Ministerio consultará especialmente a los gobiernos departamentales y a las instituciones educativas públicas y privadas.

**Art. 146.** El sistema educativo nacional contará además con los aportes oficiales de las gobernaciones y de los municipios, de acuerdo a las políticas de descentralización y la administración de sus presupuestos.



## POSIBLE MATRIZ DE COMPETENCIAS EN EDUCACIÓN

GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNO DEPARTAMENTAL	GOBIERNO MUNICIPAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>Formulación de las políticas generales y de los planes nacionales.</li> <li>Determinación de las normas técnicas, curriculares y pedagógicas.</li> <li>Asesoramiento técnico y apoyo financiero a los Gobiernos Subnacionales y a las entidades privadas prestadoras de servicios de educación pública.</li> <li>Prestación de servicios de educación universitaria, post universitaria e investigación.</li> <li>Coordinación y evaluación del sistema educativo nacional.</li> <li>Supervisión de los servicios de educación privada.</li> <li>Distribución de los recursos de coparticipación establecidos en el Presupuesto General de la Nación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prestación de servicios de educación secundaria, técnica y de Formación Docente en respuesta a las necesidades de mano de obra regional.</li> <li>La administración de los establecimientos educativos departamentales, incluyendo la construcción y mantenimiento de la infraestructura y el nombramiento del personal docente y administrativo.</li> <li>Coordinación de los servicios educativos del departamento.</li> <li>Elaboración de planes departamentales de educación, en armonía con los planes nacionales.</li> <li>Participación en la elaboración de los planes nacionales, canalizando las necesidades e iniciativas de sus respectivos departamentos.</li> <li>Evaluación de la calidad de la educación en el departamento, sin perjuicio de la fiscalización ministerial.</li> <li>Prestación de servicios a cargo de las Municipalidades cuando éstas no se encuentren en condiciones de prestarlos (principios de subsidiariedad).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prestación de servicios de educación primaria y preescolar.</li> <li>Administración de las escuelas públicas, incluyendo la construcción y mantenimiento de locales escolares y el nombramiento del personal administrativo y docente.</li> <li>Elaboración de planes municipales de educación, en armonía con los planes nacionales y departamentales.</li> <li>Participación en la elaboración de los planes nacionales y departamentales, canalizando las necesidades e iniciativas de sus respectivas comunidades.</li> <li>Evaluación de la calidad de la educación en los Municipios, sin perjuicio de la fiscalización superior.</li> </ul>

## ACCIONES DE DESCONCENTRACIÓN EN LA EDUCACIÓN

### CENTROS REGIONALES DE EDUCACIÓN:

El Paraguay viene implementando programas de carácter regional desde la década de los '60 creando los primeros Centros Regionales de Educación que se organizaron y funcionaron en zonas geoestratégicas y en zonas fronterizas.

Estos Centros fueron creciendo en número hasta alcanzar siete unidades técnico-administrativas, ofrecen todos los niveles educativos con carácter integral, con infraestructura física fundamental, y con recursos humanos experimentados.

Están ubicados en los departamentos Central, Concepción, Guairá, Ñeembucú,

Itapúa, Alto Paraná y Amambay, sirven a un determinado sector de influencia y aportan su asistencia técnica a las instituciones de su entorno con calificados recursos humanos locales.

Los CRE reestructurados convenientemente pueden adecuarse a las necesidades actuales de desconcentración, en especial para la formación, capacitación y actualización de los recursos humanos de la región a la que sirven.

### Compromiso de Ypacarai

*El 27 de abril de 1995, las autoridades del MEC y los Gobernadores de los Departamentos del País, reunidos en Ypacarai, se han comprometido a aunar esfuerzos en todos los departamentos del país para el logro de la democratización de la educación; crear una Comi-*

*sión Permanente sobre la Descentralizada del Sistema Educativo; definir las formas de descentralización de la gestión administrativa a nivel del Departamento, Municipio e Institución escolar; asegurar la equidad con una educación de calidad para todos; elaborar el presupuesto de gastos del MEC en forma departamentalizada; incorporar en el Tribunal de Calificación del MEC un representante de la gobernación afectada; reglamentar y poner en práctica en forma experimental el sistema de selección de maestros; poner en práctica un proyecto piloto de nuevas escuelas municipales; reglamentar un sistema de servicio social de los egresados de Formación Docente; fomentar el incremento de las escuelas públicas en cantidad y calidad; fomentar la desconcentración de la matrícula; dar medios que condicionan el aprendizaje eficaz; realizar programas de capacitación (profesionalización) de bachilleres docentes en ejercicio; asegurar la participación y funcionamiento de las ACE's; campañas de información dirigidas a municipios, apoyar a las direcciones municipales de educación y cultura y les brindarán capacitación para el desempeño de sus funciones.*

#### **Acuerdo de Ypacarai**

El 31 de mayo de 1995 la Comisión de Educación Básica para Todos del Consejo Asesor de la Reforma Educativa y los Secretarios de Educación de las gobernaciones acuerdan llevar adelante acciones tendientes a implementar los puntos 14 y 15 del Compromiso de Ypacarai.

Punto 14. Asegurar la participación y funcionamiento democrático de las Comisiones de Padres, para ello realizarán: Campañas para la elaboración participativa de la nueva reglamentación de Comisiones de Padres; Encuentros Departamentales de representantes de Comisiones de Padres; Capacitación de los miembros de las Comisiones de Padres; Campañas de difusión y motivación de la participación de los padres, a través de los medios de comunicación.

Punto 15. Las Gobernaciones realizarán una campaña de información dirigida a los

municipios, apoyarán a las direcciones municipales de educación y cultura y les brindarán capacitación para el desempeño adecuado de sus funciones, para esto realizarán: Encuentros con directores de cultura y presidentes y miembros de las comisiones de educación de las juntas municipales de los distintos municipios y miembros de Juntas Departamentales; Encuentros con intendentes y candidatos a intendentes; Capacitación con respecto a la labor educativa, escolar y extra-escolar en los municipios.

Fue creado según la Ley N° 1443/99 para beneficio de los alumnos del primer nivel de la Educación Formal de las escuelas públicas, comprendiendo educación inicial y escolar básica, primero y segundo ciclos.

#### **CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CENTROS DEPARTAMENTALES**

Por Decreto No. 19.615/98, el que aprueba la nueva estructura orgánica del Viceministerio de Educación y se crea la que tiene como uno de sus objetivos generales la coordinación de las acciones, con las instancias departamentales para la implementación de un proceso gradual de Desconcentración y/o Descentralización de la Educación en el Paraguay

*Verificación y Control de Planillas de Calificaciones y el visado de los certificados de estudios.* Por Resolución N0. 3786/98 se establecen normas administrativas y redefinen las competencias de los supervisores de zonas, de las regencias de colegios y de la Dirección del Archivo Central, atendiendo la instalación e implementación de los planes, programas y proyectos de desconcentración y descentralización que en su artículo 2do. dice: "Disponer la desconcentración de funciones y atribuir a los supervisores las funciones de Verificación y Control de Planillas de Calificaciones y el visado de los certificados de estudios". Al mismo tiempo la mencionada Resolución faculta a los supervisores a rubricar con sus firmas los títulos expedido por el Ministerio de Educación y Cultura.



## COMPLEMENTO NUTRICIONAL

El Art. 4° establece que son las gobernaciones departamentales las que se harán cargo de la organización, planificación y fiscalización de los programas del Complemento Nutricional, de manera coordinada con los municipios, el MEC y el MSPyBS.

El Complemento Nutricional debe incluir programas de provisión de leche enriquecida y alimento sólido rico en proteínas, vitaminas y minerales.

### Control Sanitario

Según la misma ley, el Control Sanitario hará esfuerzos para la fluorización, control de peso y talla, detección y tratamiento de dificultades de la visión, atención odontológica y médica, vacunaciones, agua potable, educación para la salud, desparasitación y baños higiénicos. El art. 5° consigna que es el MSPyBS el que se encargará de estos programas en coordinación con las gobernaciones departamentales, y el art. 6° establece que se conformarán juntas de padres voluntarios para participar en la organización, implementación y fiscalización de los programas.

Pueden incluir la provisión de medicamentos antiparasitarios, evaluación pre y post parasitaria y control odontológico. Además acuerdos interinstitucionales (v.g. Gobernaciones-regionales de salud) o autogestionados (v.g. comprometer la participación de laboratorios de la zona). Preocupa el subregistro de otras actividades sanitarias que tienen efectos directos en el desempeño escolar, tales como los controles de visión y la provisión de vacunas.

## CONSTRUCCIONES ESCOLARES

Comprende los aspectos de "construcción de aulas nuevas" y "rehabilitación y ampliación de aulas". En su carácter simultá-

neamente técnico, financiero, local y social, su realización convoca una pluralidad de actores e instancias: Organismos Internacionales de financiamiento, MEC, gobiernos departamentales, municipios, establecimientos escolares y asociaciones de padres; pero también otros ámbitos del Gobierno Central, particularmente el Ministerio de Hacienda y la Secretaría de Acción Social.

Construcciones Escolares es una entidad que combina desconcentración de tareas en el ámbito local y descentralización de fondos hacia los ámbitos departamental y local.

Desconcentra la realización de la obra, conjuntamente con la decisión de quién y cómo la realiza en las ACE's, en tanto que el MEC mantiene sus funciones de planificación, supervisión y auditoría técnica. Descentraliza los fondos que recibirán las ACE's a través de la mediación de las Gobernaciones que asumen responsabilidades en su redistribución, aunque éstas no se acompañan de competencias similares para la planificación regional de la demanda y el control técnico de las obras en la zona.

## UNIDADES DEPARTAMENTALES DE ESTADÍSTICA (UDE)

Las UDE's fueron creadas por Resolución Ministerial 7.216/99 con el fin de recolectar, procesar y consolidar los datos estadísticos de todos los niveles y/o modalidades del sistema educativo por departamento geográfico correspondientes a los servicios educativos ubicados en el Dpto.

Las 24 UDES se encuentran equipadas con los medios informáticos más avanzados, y se espera integrarlas a una red nacional para producir a tiempo y en forma oportuna los datos estadísticos requeridos por las Coordinaciones de Supervisión, a fin de responder con mayor celeridad a las necesidades regionales y formular políticas educativas departamentalizadas.

## EQUIPOS DE GESTIÓN DEPARTAMENTAL (EGD)

Con el propósito de asegurar a los directivos, docentes y técnicos del departamento las oportunidades de capacitación y actualización, se crean los Equipos de Gestión Departamental integrado por: Supervisores de Zonas Escolares, Director de los Institutos de Formación Docente, Director del Centro Regional de Educación. La articulación local de la Formación docente continua: los EGD's.

El diseño organizacional colegiado de los EGD se fundamentaba en el interés de constituirlos como una instancia de trabajo conjunto que tuviese relevancia para la educación a nivel departamental. Concretar la propuesta ha implicado fortalecer las relaciones institucionales, construir ese ámbito de trabajo y el contenido mismo de la tarea. Como conjunto complejo de relaciones entre sujetos e instituciones que no tienen la misma pertinencia, identidad y responsabilidad laboral, la posibilidad de materializar la propuesta nuevamente ha descansado en los intereses específicos de los participantes y los contextos involucrados, esto es, ha enfrentado el problema de encontrar las formas organizativas que le permitan su institucionalización.

Estas problemáticas que atraviesan los EGD's se reactualizan en el contexto de conformación de los Consejos Departamentales de Educación, estando sujeto a interrogante su rol, responsabilidad y relaciones al interior de esta nueva institución.

## ASOCIACIONES DE COOPERACIÓN ESCOLAR (ACE's)

Que por Resolución N0. 3355/96 se reglamentan la formación y el marco conceptual de la organización de las Asociaciones de Cooperación Escolar en las Instituciones de enseñanza pública de gestión oficial de los niveles de Educación Escolar Básica y Media, en base a esta Resolución se han re-

conocido por el MEC mas de 6000 Asociaciones de Cooperación Escolar en la República. Al mismo tiempo para la atención, asesoramiento y capacitación de las mencionadas Asociaciones se ha creado la Unidad de Gestión Escolar Comunitaria (UGECO), dependiente de la Dirección General de Centros Departamentales, en otro esfuerzo del Ministerio de Educación y Cultura por desconcentrar y descentralizar la educación.

Las ACE's son definidas como organismos de cogestión, apoyo y colaboración, a través de ellas el MEC desconcentra tareas, al tiempo que participa activamente en el proceso de construcción de dichas entidades, bajo el reconocimiento de que constituyen una instancia no jurisdiccional imprescindible para cualquier proceso de desconcentración / descentralización educativa. Las ACE's están autorizadas para operar como organismos de cogestión, apoyo y colaboración del quehacer de la comunidad educativa a la que pertenecen. Las tareas y responsabilidades asignadas son:

- a. En relación con la infraestructura escolar: planificación, gestión y realización de las construcciones y reparaciones escolares; pago de servicios de recolección de basura, gas, electricidad y teléfono; obtención de agua potable; tareas de limpieza, arborización y cuidado de espacios verdes; realización de huertas.
- b. En relación con el complemento nutricional: gestión ante autoridades; proveer los utensilios y los útiles de limpieza; participar en las tareas de distribución y limpieza; pago del rubro de personal en caso de ser necesario; enriquecer el complemento nutricional con otros alimentos.
- c. En relación con los insumos escolares: gestión y/o provisión de equipamiento escolar y de útiles.
- d. En relación con el personal de la escuela: aportar los rubros que, siendo necesarios, a la fecha no han sido nombrados por el MEC.
- e. Realización de actividades sociales para recaudar fondos; ferias e intercambios deportivos.



## COMISIONES ZONALES (CZ) DE SELECCIÓN DE PERSONAL

Creación de Comisiones Zonales de Selección Docente, en las cuales se procede a realizar el concurso para la selección del personal docente a través del establecimiento de mecanismos públicos de selección y la adopción de criterios documentados para la evaluación de postulantes en base a las normativas inscriptas en el Manual de Selección. Existente en funcionamiento de 200 Comisiones Zonales de Selección del Personal Docente, que funcionan en los diferentes distritos, con el propósito de seleccionar al personal docente en las respectivas zonas con la participación de representantes de las Gobernaciones, los Municipios, padres de familias y los gremios docentes

## SISTEMA NACIONAL DE ACTUALIZACIÓN DOCENTE (SINAD) DISEÑO

El diseño organizativo incluye un nivel central: la Unidad Técnica de Actualización Docente (UTAD) radicada en la Dirección de Formación y Especialización Docente; un nivel departamental: las Unidades Pedagógicas Departamentales, y un nivel local: las Comunidades Educativas (directores, maestros, padres, autoridades). A la UTAD corresponde diseñar los programas de capacitación, los materiales didácticos y el apoyo técnico a las entidades gubernamentales, las acciones de las UPD estarán destinadas a crear y fortalecer los Equipos Técnicos Departamentales (ETD) y Equipos Técnicos Zonales (ETZ), y mediante éstos, llegar con los paquetes de actualización y formación docente continua a los directores, docentes y comunidades. Las UPD marcan también la decisión de desconcentrar institucionalmente la capacitación, hasta el momento fuertemente centralizada en el Instituto Superior de Educación.

## SISTEMAS DE EVALUACIÓN

Una coyuntura específica radica en la voluntad de incorporar como insumo estra-

tégico para la capacitación y en términos generales la Formación Docente Continua, los datos provistos por el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE). Los datos de evaluación educativa están teniendo un importante papel para resituar el trabajo de UPD's y EGD's.

En una de las propuestas, uno de los equipos departamentales ha comenzado la creación de un Sistema Departamental de Evaluación del proceso educativo, con la intención de que cada establecimiento cuente con un diagnóstico, seguimiento y evaluación de los procesos escolares.

Las UPD's y los EGD vuelven a plantearse su papel en la jurisdicción y en el conjunto de las instituciones, lo que debe colaborar para reorientar sus propuestas y proyectos. En el mismo sentido, sus necesidades de capacitación y asistencia técnica para poder desarrollar estas funciones, y por tanto, una reformulación de sus relaciones con las instancias superiores del MEC.

## UNIDADES PEDAGÓGICAS DEPARTAMENTALES (UPD's)

Creación de la Unidad Pedagógica Departamental (UPD), en el año 1992 el Ministerio de Educación y Cultura en su afán de cumplir el compromiso histórico de impulsar el proceso de cambio de la educación paraguaya, reconoce la necesidad de implantar un sistema permanente que asuma la planificación, desarrollo, evaluación y seguimiento de un programa de actualización continua de docentes en servicio, que afecte a todos los niveles y modalidades del sistema educativo, de esta manera se crean el Sistema Nacional de Actualización Docente (SINAD). En el propósito de implementar las metas y los objetivos del SINAD en cada departamento del país se crearon las Unidades Pedagógicas Departamentales (UPDs), como estructuras pedagógicas capaces de apoyar y ejecutar medidas institucionales dirigidas a las respuestas a los requerimientos de la desconcentración y/o descentralización de la educación. Las UPDs para po-

ner en marcha las políticas emplean recursos humanos seleccionados por su calidad profesional y experiencias significativas en la práctica pedagógica. Actualmente los miembros de las UPDs se están reconvirtiendo en Supervisores Técnicos-Pedagógicos, dentro del proyecto Rediseño y Resignificación de la Supervisión, por constituirse en recursos humanos calificados aptos para desempeñar dicho rol.

## NUCLEARIZACIÓN EDUCATIVA

Las experiencias de las áreas educativas en Paraguay se iniciaron en la década del '40, sobre la base de la organización de escuelas cabeceras y dependientes, para brindar una mejor asistencia técnico-administrativa a los establecimientos educativos, especialmente de la zona rural, donde se acentuaban el bajo rendimiento escolar, la existencia de elevado número de escuelas incompletas, alta proporción de maestros no titulados, recursos financieros limitados, entre otras deficiencias.

Es una estrategia de organización desconcentrada con el que se atiende el aislamiento de las escuelas rurales, creando un nexo entre escuelas de un mismo distrito o área geográfica a través de un centro modelo coordinador de las actividades pedagógicas sociales y culturales de las instituciones de su área de influencia con énfasis en la participación comunitaria.

Se basa en la agrupación de una red de servicios interrelacionados de las unidades escolares de un área geográfica definida por factores demográficos, topográficos, comunicación, homogeneidad socio-económica y cultural.

El núcleo educativo constituye una unidad con funciones técnico-docentes, administrativas y de promoción comunitaria.

Se la considera como una de las estrategias más apropiadas para organizar un sistema de desconcentración, que atienda las necesidades especialmente del área rural y

la organización y participación comunitaria en un proceso de desarrollo integral. Al año 1998 fueron constituidas más de 800 áreas educativas.

## CONSEJOS EDUCATIVOS REGIONALES

Desde 1992, por Resolución N° 1.576, se constituyen los Consejos Educativos Regionales como parte del proceso de regionalización iniciado por el MEC y como componente de la descentralización política a la que se dio inicio con la Resolución N° 1576 del 20 de marzo de 1992. Cada Consejo estaba compuesto inicialmente por autoridades educacionales de la Región, habiendo la Resolución N° 5674 del 3 de julio de 1992 dispuesto la participación comunitaria. Cada Consejo Educativo Regional estaba facultado a elaborar sus funciones y objetivos específicos, atendiendo a objetivos generales del sistema, sin embargo, en la práctica la idea tampoco prosperó.

## SEMINARIO INTERNACIONAL

Realización de un Seminario en Asunción, con el apoyo de la OEI, para el diagnóstico de la situación del país en lo que respecta a Desconcentración y Descentralización Educativa. Al cabo de dicha reunión se solicitó a la OEI apoyo técnico en torno a tres ejes temáticos.

- 1) Evaluación de los resultados de la implementación de acciones emprendidas por el MEC en el marco de la desconcentración y descentralización del gobierno central a los gobiernos departamentales.
- 2) Determinación de las fortalezas y los aspectos críticos de las acciones emprendidas, como insumo para la elaboración del Plan Estratégico de descentralización educativa y,
- 3) Presentación de propuestas de acción a realizar en el futuro para profundizar el proceso de descentralización sobre bases que permitan asegurar un traspaso gradual de las responsabilidades de manera eficiente y sin perder la calidad y confiabilidad de los servicios ofrecidos.



## PROYECTO DE RESIGNIFICACIÓN Y REDISEÑO DEL SISTEMA DE SUPERVISIÓN EDUCATIVA

Este Proyecto constituye hoy día el mas importante impulso a la desconcentración educativa del país, razón por la cual quisiera ahondar en el mismo.

Tiene como fundamentos legales la Constitución Nacional y la Ley N° 1.264/98 General de Educación; estratégicos, dando autonomía a la gestión, buscando la participación de los diferentes actores: gobernadores, municipios, padres, estudiantes, etc.; pedagógicos, buscando la pertinencia, haciendo los ajustes conforme a las necesidades reales, constituyendo un espacio para la organización y desarrollo de actividades de carácter e interés comunitarios; políticos, tiene como objetivo sectorial mejorar la calidad y eficiencia en todos los niveles del sistema educativo, asegurando el acceso universal a la educación básica, garantizando el avance descentralizado del proceso de Reforma Educativa e implementando la Reforma Educativa; administrativos, buscando la eficiencia y evitar las improvisaciones, permite prever todos los detalles organizativos.

Esta nueva forma de supervisión fue aprobado por Resolución N° 10.710 del 11 de diciembre de 2000, conforme a la Ley N° 1264 General de Educación.

La Resignificación del Sistema de Supervisión Educativa enuncia la construcción conjunta de un nuevo significado de la Supervisión Educativa para ofrecer un renovado perfil profesional, facilitar el liderazgo pedagógico, con una visión holística de la educación sustentada en la ética, desarrollando procesos, visiones y estrategias para producir cambios en la escuela con el apoyo comunitario.

El Rediseño surge de la necesidad de diseñar y construir nuevos mapas, esquemas y estructuras organizacionales del sistema para desarrollar una renovada cultura gerencial, aumentar la eficiencia del gasto y la asignación y gestión de los recursos en educación, a través de las "rendiciones de cuentas"

promoviéndose la responsabilidad por los resultados; además de impulsar la participación social en la planificación, gestión y la evaluación, aumentando la autonomía e identidad institucional. Los objetivos del Proyecto son:

- a) Implementar un sistema de supervisión diferente a fin de lograr que el proceso de transformación planteado en la Reforma Educativa se haga realidad, con un mayor dinamismo, apoyado por el asesoramiento de la supervisión técnico-pedagógica;
- b) Contar con una experiencia a través del trabajo realizado que permita visualizar el máximo de eficacia y eficiencia posible de los supervisores que cumplen la función de control y apoyo administrativo y supervisores de apoyo técnico-pedagógico.

El Proyecto se desarrolla en tres etapas y fases. Las etapas son:

- a) Sensibilización y reflexión; Compromiso de los involucrados; Capacitación y Construcción conjunta del nuevo sistema;
- b) Instalación de los Consejos Departamentales; Implementación del nuevo Sistema;
- c) Monitoreo y evaluación. Las fases de implementación del Proyecto se iniciaron en el año 2000 y afectan a todos los departamentos del país.

La Supervisión Educativa tiene como finalidad primordial la de coadyuvar al logro del mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación, contribuyendo al uso apropiado y racional de los recursos humanos y tecnológicos disponibles en las distintas Instituciones Educativas bajo su responsabilidad.

Los objetivos que la Reforma Educativa plantea a la supervisión educativa, y por los cuales ésta deberá esforzarse en alcanzar, están relacionados con la finalidad última del sistema educativo paraguayo, postulándose los siguientes objetivos:

- a) Mejorar la calidad de la educación, creando condiciones apropiadas para el aprendizaje efectivo de los alumnos, evaluan-

do el nivel de logros de los objetivos y de las políticas educacionales establecidas para ello;

- b) Asegurar que los procesos educativos se desarrollen de acuerdo con las orientaciones y directivas que la Reforma Educativa plantea;
- c) Detectar e identificar áreas de problemas y las necesidades que tiene la comunidad, directivos, docentes, alumnos, etc. que pudieran entorpecer el funcionamiento eficiente del sistema y proponer soluciones factibles y pertinentes de realizar;
- d) Cautelar, mediante un control del sistema, el cumplimiento de la normativa vigente, políticas, estrategias, planes, programas, proyectos educativos y curriculares que implemente la política del sector;
- e) Apoyar a la institución educativa a fomentar las buenas relaciones humanas y generar un clima organizacional propicio y facilitador de la realización personal y profesional de todos los actores del proceso educativo.

Como producto del rediseño se constituyen los mapas divididos en regiones administrativas y dentro de cada una están las zonas técnicas pedagógicas, y como producto de la resignificación los supervisores que ante el modelo antiguo desempeñaban funciones administrativa y pedagógicas de un nivel educativo, la función tradicional de la supervisión se centraba en un 80% en tareas administrativas y un 20% en lo pedagógico respondiendo a los requerimientos del momento, sin embargo ahora respondiendo al reclamo de la sociedad actual que se centra en lo pedagógico, el Ministerio de Educación y Cultura propone el nuevo estilo de la gestión de supervisión asignando a cada supervisor en base a elección propia un nuevo rol como Supervisor de Apoyo Técnico Pedagógico, o Supervisor de Control y Apoyo Administrativo, o pudiendo acceder al cargo de Coordinador de Supervisión Departamental si llena ciertos requisitos y sus compañeros supervisores lo eligen a través de una votación democrática. De esta ma-

nera cada supervisor se dedica a tiempo completo a tareas específicas y se obtienen resultados altamente satisfactorios como ser la visita de los Supervisores Técnicos-Pedagógicos a la totalidad de instituciones departamentales.

Para el cumplimiento de los objetivos, la Supervisión Educativa debe establecer *principios* que le den sentido y proyección a la misión que le corresponde dentro del sistema educativo:

- *De la Participación:* la Supervisión Educativa debe realizarse en un ambiente de cooperación entre el supervisor, los docentes y los demás actores que pudieran contribuir al mejoramiento de los aprendizajes. Mediante una participación real y efectiva de los distintos actores que participan en el proceso educativo, se lograrán actitudes favorables y comprometidas.
- *De la Diversidad:* el respeto a las diferencias individuales, a las capacidades, a la cultura y a las condiciones personales obliga a la supervisión Educativa a reconocer méritos, equivocaciones o defectos orientará sus acciones a lograr el respeto mutuo que se merecen todos los actores para evitar el nacimiento innecesario de conflictos.
- *De la Acción:* la supervisión Educativa debe proveer de información no solo teórica, sino que debe aplicar medidas prácticas, utilizando distintos medios, técnicas y estrategias que permitan ser utilizadas en forma innovadora.
- *De la Continuidad:* la Supervisión Educativa debe considerar que su accionar no puede ser esporádica y rutinaria, ya que no garantiza ni promueve el desarrollo de la educación. Para ello se requiere llevar adelante un plan de seguimiento y acompañamiento a los establecimientos educacionales.
- *De la Planificación:* la Supervisión Educativa debe establecer su accionar de acuerdo con una planificación, programada según las realidades de cada establecimiento escolar, recursos materiales, el tiempo, desplazamiento, etc.



- *De la Evaluación:* la Supervisión Educativa debe evaluar su plan y programas de supervisión de manera continua y periódica para conocer el grado de logros de los objetivos y para introducir cambios que se consideren pertinentes realizar.

El Sistema de Supervisión cuenta con diversos niveles:

- *Nivel político-estratégico* del Sistema de Supervisión se apoya en el Ministro quien es el responsable de la formulación de políticas y estrategias de supervisión escolar y el control global;
- *Nivel gerencial* se apoya en el Vice-Ministro a cuyo cargo está la planificación, organización y evaluación de la supervisión escolar, el control es funcional.
- *Nivel operativo* en las direcciones generales de Educación Inicial, Escolar Básica, Media, Superior, Permanente, Desarrollo Educativo y Centros Departamentales.
- *Nivel desconcentrado operativo* se apoya en los Coordinadores Departamentales de Supervisión y los niveles de las unidades de ejecución se encuentran en las instituciones educativas.

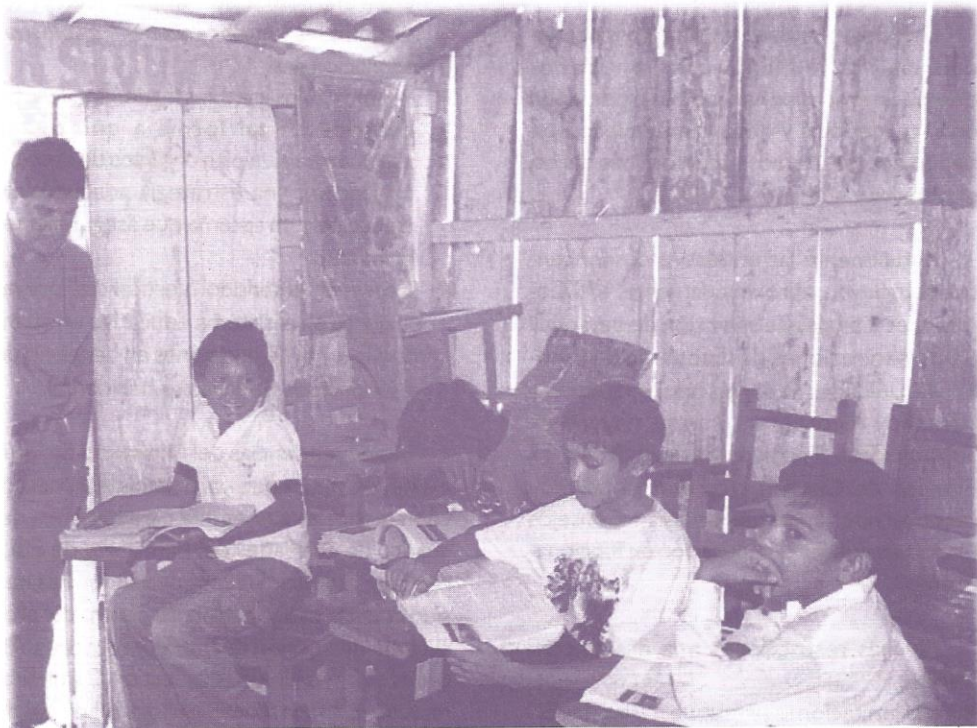
Actualmente este nuevo sistema se encuentra implementado en Capital y los departamentos de Cordillera, Ñeembucu, Misiones, Boquerón, Caaguazú, Central, Amambay, Alto Paraná, Paraguari, Guaira.

En el presente año la etapa de sensibilización se realizará en los departamentos de Concepción, Caazapá, Itapúa, Canindeyú, Pdte. Hayes, y Alto Paraguay. Por lo que en el año 2003 estará implementado en todo el país, constituyéndose conjuntamente con los Consejos Departamentales.

## CONSEJOS DEPARTAMENTALES DE EDUCACIÓN

Creados de los dentro de una nueva estructura que comprenda una instancia intermedia con capacidad de decisión, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura. (Resolución Ministerial N° 1071 I/00).

1°) Son una instancia intermedia, dependen del MEC con capacidad de decisión, y se han constituido en el primer paso hacia la desconcentración administrativa del sistema educativo.



Fueron creadas por Resolución N° 10.711 del 11 de diciembre de 2000 en los Departamentos Geográficos del país y están integrados en base a las propuestas de la comunidad educativa, constituyendo parte del mismo en la mayoría de los casos: Comisión de Educación de la Junta Departamental; Junta Departamental Municipios; Coordinador Departamental de Supervisión; Supervisión Técnico-Pedagógica; Supervisión Administrativa; Universidades; Institutos de Formación Docente; Centro Regional de Educación, Coordinación de las Asociaciones de Cooperación; Miembros de Sindicatos Docentes, Iglesia Católica, un representante de alumnos, entre otros. Llegando a casos especiales como el un representante de la Policía Nacional como ocurre en el Departamento de Guairá.

Actualmente se encuentran en funcionamiento, en 11 Consejos Departamentales, así desde el año 2000 en los departamentos de Cordillera, Ñeembucú, Boquerón y Misiones, y desde el año 2001 en Capital y los departamentos de Central, San Pedro, Guairá, Caaguazú, Paraguari, Alto Paraná, Amambay.

Originadas también en diferentes dependencias del MEC, las entidades desconcentradas se han ido superponiendo en el tejido local y departamental, compitiendo por los mismos recursos financieros, materiales y humanos.

Actualmente las entidades desconcentradas incluyen, aproximadamente, 179 Comisiones Zonales de selección de personal; 6.000 Asociaciones de Cooperación Escolar; 47 Unidades Pedagógicas Departamentales (hoy reconvertidos en su mayoría en Supervisores Técnicos-Pedagógicos); 17 Equipos de Gestión Departamental (hoy reconvertidos en su mayoría) y 11 Consejos Departamentales de Educación en funcionamiento.

Algunas restricciones a la desconcentración:

- Las limitaciones presupuestarias del Es-

tado y del Sistema Educativo.

- La ausencia de una Ley de Descentralización del Estado Paraguayo.
- El proceso de institucionalización incipiente en ámbitos significativos de la gestión estatal.
- La inestabilidad de la coyuntura política.
- El crecimiento de la matrícula escolar como consecuencia del aumento vegetativo de la población, la ampliación de la cobertura y especialmente de la Reforma Educativa.

### ACCIONES PENDIENTES

- Definir una firme voluntad política en la administración central del Estado sumada a una movilización desde la misma sociedad.
- Definir la política ministerial sobre descentralización y desconcentración educativa, en un plan estratégico elaborado con la más amplia participación de los sectores involucrados que defina con claridad para qué se descentraliza, qué es lo que se descentraliza, a qué ritmo y quiénes son los que asumen las responsabilidades en los diferentes niveles de acción o sea una matriz de competencias de las distintas instancias centrales y gobiernos subnacionales.
- Promover los cambios institucionales necesarios de tal forma a que pueda estructurarse un plan orgánico de descentralización, una estrategia adecuada de ejecución y un sistema que asegure su seguimiento.
- Reinvertir el sentido "verticalista" prevaliente en el sistema educativo en cuanto a la toma de decisiones en beneficio de mecanismos de carácter horizontal.

Las dependencias del Ministerio de Educación y Cultura que participan del proceso. La heterogeneidad es una característica del cuadro de entidades del Ministerio de Educación y Cultura. Algunas dependencias han sido creadas específicamente dentro del proceso de delegación de tareas y responsabilidades como la Unidad de Gestión Comunitaria (UGECO); la Coordinadora Nacional de



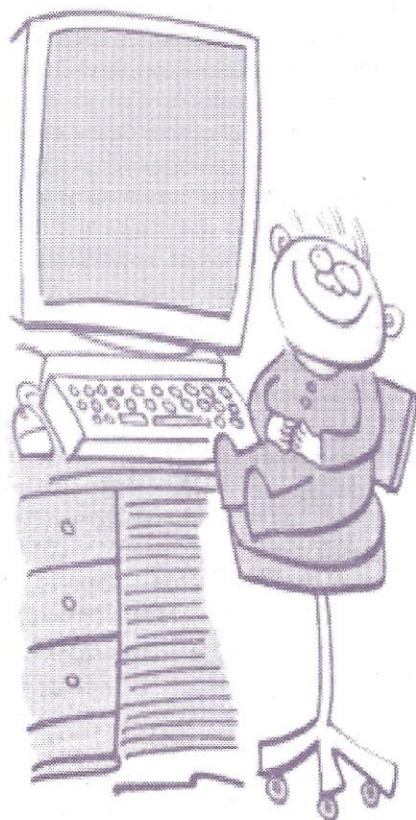
Complemento Nutricional y la Comisión Nacional de Selección del Personal Docente. Las otras ya existentes en el MEC han complejizado su diseño organizacional con la incorporación de las unidades de articulación de entidades desconcentradas como la Unidad Técnica de Actualización Docente (UTAD), con funciones de coordinación de las Unidades Pedagógicas Departamentales (UPDs) en la Dirección General de Formación Docente.

Otras dependencias del MEC han readecuado su dinámica de funcionamiento a la lógica de la desconcentración como son las Direcciones de Construcciones, Planificación y la Dirección de Centros Departamentales.

El panorama de múltiples dependencias ministeriales resulta más complejo si se toma constancia de que algunas entidades desconcentradas dependen jerárquicamente con varias de ellas: Unidades Departamentales de Estadística (UDE's), Equipos Departamentales de Gestión.

La formulación e implementación de algunas de las medidas vinculadas a la descentralización ha conducido a generar instancias de trabajo y debate compartido entre dependencias ministeriales, por ejemplo, las Comisiones conformadas para elaborar las propuestas de creación de Consejos Departamentales de Educación y de Reformulación de la Supervisión.

El proceso de desconcentración actualmente comprende entidades creadas en distintos momentos que involucran diferentes sujetos, instrucción y tareas, obtienen diversos resultados prácticos y se retroalimentan sistemática y asistemáticamente entre sí, de modo que en su conjunto ofrecen un cuadro complejo, precisamente porque la dinámica cotidiana de por sí multifacética excede los diseños preliminares y las prescripciones que le dan origen.



#### LA DIRECCION GENERAL DE CENTROS DEPARTAMENTALES

Es el ejemplo de readecuación paulatina de dependencias ministeriales a la lógica de la descentralización.

En ella se diferencian tres tipos de funciones.

- Funciones de tipo estratégico en razón de las tareas a realizar en el proceso de desconcentración.
- Funciones de naturaleza operativa. La Dirección heredó la administración de los Centros Regionales de Educación.
- Funciones de capacitación y asistencia técnica, a través de la Unidad de Gestión Escolar Comunitaria (UGECO) en su vinculación con la creación y fortalecimiento de las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACE's).

Quisiera concluir brindando una sucinta reseña sobre pensamientos de actores involucrados con el Proyecto de Rediseño y Resignificación de Supervisión, en el Departamento de Ñeembucú que ya tiene implementando el proyecto desde el año 2000. "En los últimos tiempos dimos un giro a nuestras funciones y no nos alcanzó el tiempo para ejercer los dos roles al mismo tiempo, por lo que hoy es un privilegio lograr desdoblar las dos funciones, trabajar en equipo porque debemos olvidar el mapa viejo: directores, ciclos, niveles y empezar de nuevo a querer a todos por igual.

El Ministerio de Educación y Cultura está instalado en el Departamento de Ñeembucú, no tienen necesidad de trasladarse a Asunción. Solucionamos todos los problemas en el departamento, ahorrando tiempo, esfuerzo y dinero a los requerimientos de la tarea educativa." Palabras de Felix Valois Escobar Coordinador Departamental de Ñeembucú

La reflexión sobre las acciones del Ministerio de Educación y Cultura en torno a la desconcentración educativa, son una muestra clara de la voluntad de sus responsables por dar continuidad al proceso, a pesar de los múltiples revoces que se encuentran en el tránsito entre el proceso de desconcentración al de descentralización, quedando éste último en compás de espera hasta que la voluntad política apruebe el Proyecto de Ley de Descentralización. Momento que todos los gobiernos subnacionales esperan para poder mostrar su efectiva capacidad de gestión, siempre y cuando no solo se les transfieran competencias con los recursos económicos suficientes y personal calificado para poder hacerlo.

Para el Ministerio de Educación y Cultura es claro la necesidad de instalar en los 17 departamentos nuevas estructuras organizacionales y un nuevo escenario de trabajo, de concertación en la toma de decisiones, construyendo el mapa departamental y representando dentro del mismo el sistema.

## BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial (1999). *Más allá del centro: La descentralización del Estado*. Washington.
- *Constitución Nacional del Paraguay 1992*. Asunción.
- Chamorro, Ubaldo (2001). *Análisis crítico de la Reforma Educativa*. En "Memorias del Primer Congreso Internacional de Infancia y Adolescencia". Proyecto de Asistencia Integral a Menores en Situación de Alto Riesgo (AMAR). Asunción.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH; DESAD (Descentralización de Estructuras Administrativas); Secretaría Nacional de la Reforma del Estado (2001). *Propuesta de Políticas de Fomento de Gobiernos Subnacionales en el Paraguay*. Asunción.
- Fundación Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD); Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (2001). *Determinación e Implementación de Prioridades de Salud en el contexto del proceso de descentralización de los servicios básicos de salud en el Paraguay: Manual para la definición de un conjunto de Servicios de Salud Esenciales*. Asunción.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC); Consejo Asesor de la Reforma Educativa (1996). *El desafío educativo. Una propuesta para el diálogo sobre las oportunidades educativas en el Paraguay*. Asunción.
- MEC; Consejo Asesor de la Reforma Educativa (1998). *Avances de la Reforma Educativa. Perspectivas, estrategias y políticas de la educación paraguaya*. Asunción.
- MEC; Vice-Ministerio de Educación (2000). *Proyecto de Resignificación y Rediseño de la Supervisión Educativa. Informe de consultoría*. Asunción.
- MEC; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Fondo de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1994). *Desconcentración y descentralización de la educación. Informe final*. Asunción.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) (2001). *Informe de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) sobre la desconcentración del Sistema Educativo de Paraguay. Notas, criterios y recomendaciones. Versión preliminar*. Asunción.
- Secretaría Técnica de Planificación (STP); Proyecto PLANDES (Planificación del Desarrollo Sostenible) (1998). *Paraguay: Descentralización de la administración estatal. Informe final para el Programa Visión Estratégica*. Asunción.
- USAID; Chemonics International, Inc.; Urban Institute (2001). *Plataforma de Descentralización desde la perspectiva de los Gobiernos Departamentales y Municipales*. Asunción.