

# EL SISTEMA EDUCATIVO: UN AÑO DE GESTIÓN EN UN CONTEXTO DE PRECARIIDADES Y DE CONFLICTOS DE INTERESES

RODOLFO ELÍAS

El presente análisis de la gestión del sistema educativo se basa en temas que estuvieron presentes en la información y en el debate, e incluye los siguientes aspectos: a) situación de la infraestructura escolar: estado y mejoramiento de las aulas y otras construcciones, programas complementarios: distribución de útiles, merienda y almuerzo escolar; b) administración del sistema educativo: situaciones contractuales, llamados a concursos, identificación de irregularidades y acciones legales como despidos y suspensión a funcionarios que no cumplen sus responsabilidades y el acceso de información pública sobre nóminas, salarios, etc., a través de un portal de datos en internet; c) relaciones, más que nada de conflicto, entre las organizaciones docentes y el gobierno por medidas tales como el veto del Ejecutivo al proyecto de ley de jubilación docente, limitación de las licencias sindicales, entre otras; d) la inversión en educación: el Presupuesto Nacional y el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide), e) la implementación de programas específicos, la creación de centros para la atención a niños y niñas de tres a cuatro años, y f) la situación de emergencia generada por las inundaciones y las respuestas dadas por el sector educativo. A continuación haremos un breve análisis de estos temas.

## Rodolfo Elías

Licenciado en Psicología y máster en Psicología Social. Trabajó como investigador en el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), coordinó proyectos sociales para Unicef, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), entre otros. Es coordinador del Área de Educación del Instituto Desarrollo (Asunción) y docente de Flacso Paraguay.

## Introducción

Las valoraciones sobre una gestión se hacen difíciles cuando se toma un periodo breve y todavía se disponen de pocos datos que permitan sostener un análisis riguroso. No obstante ello, este artículo examina la coyuntura a partir de las acciones y temas que han estado en los medios de comunicación respecto a la educación, atendiendo a los principales temas que acapararon la atención mediática, ya sea de forma parcial y/o selectiva, lo que no implica que sean los únicos o los más relevantes. Por otra parte, se tuvo en cuenta el Informe Presidencial al Congreso (julio 2014), que dedica una sección (muy breve) al tema educativo, y los datos e informes que se pueden obtener en la página web del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Los principales temas que estuvieron presentes en la información y en el debate son los siguientes: a) situación de la infraestructura escolar: estado y mejoramiento de las aulas y otras construcciones, programas complementarios: distribución de útiles, merienda y almuerzo escolar; b) administración del sistema educativo: situaciones contractuales, llamados a concursos, identificación de irregularidades y acciones legales como despidos y suspensión a funcionarios que no cumplen sus responsabilidades y el acceso de información pública sobre nóminas, salarios, etc., a través de un portal de datos en internet; c) relaciones, más que nada de conflicto, entre las organizaciones docentes y el gobierno por medidas tales como el veto del Ejecutivo al proyecto de ley de jubilación docente, limitación de las licencias sindicales, entre otras; d) la inversión en educación: el Presupuesto Nacional y el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide), e) la implementación de programas específicos, la creación de centros para la atención a niños y niñas de tres a cuatro años, y f) la situación de emergencia generada por las inundaciones y las respuestas dadas por el sector educativo. A continuación haremos un breve análisis de estos temas.

### a) Infraestructura escolar y programas complementarios

Las malas condiciones de las escuelas, de las salas de clase, la carencia de servicios básicos como agua y saneamiento y el pobre equipamiento en términos de materiales didácticos, libros, computadoras y otras herramientas para el aprendizaje escolar, componen la información que tenemos de nuestros locales, en especial los que se encuentran en zonas rurales y los que sirven a los sectores más pobres y excluidos.

El presupuesto en todos estos años no ha acompañado los esfuerzos de expansión educativa y esta situación continúa igual, en tanto gran parte de los recursos se consumen con los gastos corrientes (alrededor del 90%) (Instituto Desarrollo y PREAL, 2013). Esta situación no ha cambiado, incluso ha empeorado recientemente ya que en el último Presupuesto Nacional se han hecho recortes que afectaron directamente a la ya exigua capacidad de invertir en infraestructura escolar.

El Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide) destinó una parte importante de recursos a los gobiernos locales (gobernaciones y municipios) para la inversión en infraestructura escolar. El 25% de Fonacide es destinado a gobiernos departamentales y municipales, y de ellos no menos del 50% debe utilizarse para proyectos de infraestructura en educación y 30% en almuerzo escolar (CADEP, 2013).



La implementación de estos fondos por parte de los municipios y gobernaciones generó una serie de críticas y reacciones. Por un lado, se denunciaron muchos casos de irregularidades en el manejo de los recursos y falta de planificación y de conocimientos de principios educativos para la inversión. Aparentemente, la medida estuvo lejos de alcanzar los logros esperados. Hubo esfuerzos por ambas partes, por ejemplo, el MEC puso a disposición todos los datos sobre la situación de infraestructura escolar de manera a realizar las intervenciones de una manera planificada y priorizando las que requieren una atención más urgente<sup>1</sup>. Sin embargo, lo que reflejó esta primera experiencia es la distancia y la falta de articulación entre la gestión local y los entes centrales en la ejecución de la política educativa.

## **b) Administración del sistema educativo**

Un esfuerzo importante de la nueva administración del MEC se dirigió a clarificar y ordenar las situaciones contractuales de sus funcionarios, implementar llamados a concursos, identificar irregularidades y llevar adelante acciones legales como despidos y suspensión a funcionarios que no cumplen sus responsabilidades laborales.

Estas acciones, por un lado, resultan totalmente necesarias ante el histórico desorden del MEC en término de su estructura y su funcionamiento y, por otro, con la siempre presente presión para el prebendarismo y el clientelismo político que también ha caracterizado al sistema educativo paraguayo.

<sup>1</sup> Este tema requiere una evaluación mucho más cuidadosa. Hay estudios que indican que la inversión necesaria es muy superior a los recursos destinados por Fonacide en materia de infraestructura. Por otra parte, no se cuenta con un informe o sistematización que permita afirmar el grado de ejecución de estos fondos en todo el país y sus resultados en el mejoramiento de las condiciones físicas de las escuelas.

Un logro muy positivo es la reciente puesta en funcionamiento de un portal de datos abiertos que permite acceder al público en general, a través de internet, a la nómina de funcionarios y a una serie de informaciones sobre cada local escolar.

Más allá de estas acciones correctivas y de acceso a la información necesarias para una gestión más transparente, el MEC debe realizar una profunda reestructuración en su organigrama, ya que en la actualidad presenta una serie de problemas de superposición de funciones y de fragmentación de procesos administrativos. Por otro lado, es necesario poner énfasis en fortalecer instancias locales, como los Consejos Departamentales de Educación, para que actúen de manera conjunta con la instancia del MEC y con otros actores locales, a fin de coordinar las políticas y la ejecución de los programas específicos en cada zona.

### **c) Relaciones con las organizaciones docentes: ¿persecución sindical o “planillerismo” sindical?**

Un aspecto que ha marcado fuertemente el primer año de gestión del MEC ha sido el conflicto con el sector sindical. Cabe recordar que la administración actual del MEC llegó al cargo en medio de una huelga que se había iniciado en julio de 2013, que se extendió por más de 20 días y que culminó con la aplicación, por primera vez para el MEC desde el inicio de la Reforma en los noventa, en sanciones y descuentos a los docentes que se plegaron a la huelga.

Si bien se logró atenuar o frenar nuevas huelgas, la tensión entre los gremios y el gobierno es continua y ha sido reavivada por medidas tales como el veto del Ejecutivo al proyecto de ley de jubilación docente, limitación de las licencias sindicales, entre otras.

Cabe apuntar que la tirantez entre gremios y MEC es una situación que se ha dado durante toda la reforma educativa. Se ha criticado a los gremios desde instancias como el Consejo Nacional de Educación y Cultura (Conec) señalando que al perseguir mejoras en sus condiciones laborales, ponen en riesgo la consecución de objetivos educativos. Por otra parte, los gremios han señalado que las organizaciones de educadores no tuvieron oportunidad de participar en la discusión ni en la definición de las políticas educativas.



La situación actual entre el MEC y los gremios docentes y la gran necesidad que existe de encarar cambios sustanciales en la formación y en el ejercicio docente deben llevar a ambos sectores a generar nuevos mecanismos de diálogo y concertación, a establecer puentes que permitan encarar de manera conjunta el mejoramiento de la docencia, elemento clave para superar los déficits que enfrenta el sistema educativo en término de calidad educativa.

#### **d) La inversión en educación**

Los datos indican que Paraguay tiene un gasto per cápita en educación considerablemente menor a los países del Mercosur y al promedio de América Latina y el Caribe y con una tendencia al aumento de esta brecha entre el Paraguay y los demás países de la región. El poco crecimiento del gasto público en educación y la lentitud de los procesos de administrativos generan dificultades en la ejecución de proyectos y en el mejoramiento de la infraestructura y los insumos escolares. Según un informe de la Unesco (2012) (en Instituto Desarrollo y PREAL, 2013), la situación paraguaya muestra una tendencia opuesta a países como Argentina, Brasil y Chile. Por ejemplo, mientras Argentina en 1999 invertía el 4,6% del producto nacional bruto (PNB) en educación, en el año 2010 pasó al 6,2%. Por el contrario, Paraguay invertía el 5,1% del PNB en 1999 y el año 2010 bajó al 4,1%. Las propias autoridades educativas han señalado la necesidad de al menos duplicar el monto de inversión para mejorar las condiciones de los centros educativos en el país.

El Presupuesto Nacional y el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide) es un recurso importante que recientemente se ha destinado a programas de educación, tanto de infraestructura como de equipamiento y de formación de docentes. El fondo fue creado por la Ley 4758/12 que determina cómo se asignan los fondos adicionales resultantes del cambio del factor multiplicador en concepto de compensación por cesión de energía (CADEP, 2013). Como ya se señaló, parte de estos fondos van destinados a gobiernos departamentales y municipales, primariamente para infraestructura escolar, y al Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación, que puede ser ejecutado por organismos del Estado (MEC, Conacyt) o por organizaciones no gubernamentales.

En el ámbito educativo el único proyecto que fue aprobado por el Consejo de Fonacide y que se encuentra en fase de ejecución es el de atención integral a la primera infancia. Los otros programas presentados por el MEC se encuentran en etapa de revisión y ajustes. Este proceso, si bien es necesario para llegar a proyectos técnicamente sostenibles, ha dilatado considerablemente la ejecución de acciones en áreas urgentes como la de formación docente, lo cual, por consecuencia, retrasa los posibles cambios que deben concretarse en el sistema educativo, por lo que luego de esta fase inicial resulta importante desarrollar e implementar mecanismos que permitan una ejecución más rápida de estos fondos.

#### **e) La implementación de programas específicos**

Los temas antes citados han ocupado gran parte de la atención de los medios; sin embargo, si bien son ámbitos necesarios y urgentes, no abarcan justamente aquellas medidas o acciones que apunten a un cambio cualitativo de la oferta edu-

cativa. Las medidas educativas, propiamente dichas, que deben encararse con la rectoría del MEC.

En este campo, un tema que ha tenido un énfasis en esta administración es el de la educación inicial. Un ámbito no muy atendido en los últimos años y, según investigaciones y experiencias, es una etapa clave para una intervención integral, que apunte al desarrollo infantil. El preescolar y el primer grado, etapas en que se consideran como propias del sistema educativo, resultan tardíos para iniciar un proceso de educación y apoyo a niños y niñas, más aún de aquellos que provienen de contextos sociales y familiares desfavorables.

Por tanto, el Proyecto Atención Oportuna para el Desarrollo Integral para niños de 3 y 4 años, cuya implementación está iniciando el MEC con financiamiento de Fonacide, responde a una necesidad y a un déficit en términos de servicios educativos. Se debe revisar el modelo de intervención (que consiste en 100 centros de atención a niños a niñas de 3 a 4 años) para complementarlo con otras acciones no formales, de trabajo con las familias y comunidades, abordaje que ha demostrado resultados positivos para la atención infantil, tanto en experiencias nacionales como regionales.

Por otra parte, es importante encarar otros programas de innovación educativa que apunten a la inclusión y a la calidad, tales como la alfabetización de niños y niñas en su lengua materna y proyectos socioeducativos dirigidos fundamentalmente a adolescentes para la retención escolar y superación del rezago educativo de aquellos que han abandonado o se encuentran en riesgo de abandonar la educación formal.



## f) La respuesta del MEC a la emergencia nacional

Un ámbito que ocupó una parte importante del trabajo del MEC en los últimos meses ha sido el desarrollo de estrategias de apoyo escolar y social a niños, niñas y adolescentes que han sido afectados directamente por las inundaciones que se dieron en todo el país con el concepto de que “el servicio educativo no puede suspenderse ya que la educación constituye una necesidad urgente en el contexto de las emergencias” (MEC, 2014). Según información dada por el MEC, aproximadamente doce mil estudiantes fueron afectados por las inundaciones en diferentes zonas del país.

El MEC ha impulsado una serie de acciones, siguiendo guías internacionales para casos de emergencia: localización de servicios educativos en situación de riesgo (aproximadamente 90 locales), distribución de aulas móviles, refuerzo escolar, actividades artísticas y deportivas.

## Conclusiones

Podríamos concluir, por un lado, que el contexto de desarrollo de las acciones educativas en este primer año de gobierno ha estado marcado por situaciones de precariedad y emergencia y, por otro, por conflictos de intereses de diferentes grupos involucrados en el sector educativo. La administración del MEC ha hecho un importante esfuerzo por alcanzar un orden administrativo, pero con dificultades presupuestarias que limitan o dilatan las posibles respuestas, en especial, en el plano técnico educativo.

Los dos grandes desafíos del MEC y del gobierno, por una parte, apuntarían a crear canales o puentes de comunicación y de participación con las organizaciones de docentes y, por otra, aumentar los recursos presupuestarios destinados a la educación. Es necesario ampliar el debate de la política educativa a través de foros y encuentros nacionales y regionales y fortalecer al Consejo Nacional de Educación y Cultura (Conec) para que pueda orientar las políticas educativas, tal como define su función la Ley General de Educación.

---

## Referencias

- Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). (Octubre de 2013). Obtenido de <http://www.cadep.org.py/uploads/2013/10/cartilla14-3oct2013.pdf>
- Instituto Desarrollo, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). (2013). Informe de Progreso Educativo de Paraguay. Asunción: Instituto Desarrollo.
- Ministerio de Educación y Cultura. (s.f.). Recuperado el 25 de julio de 2014, de <http://www.mec.gov.py/>