

MEMO 1

PARA: A LAS AUTORIDADES Y CIUDADANÍA EN GENERAL

DE: JUNTOS POR LA EDUCACIÓN

FECHA: JUNIO, 2023

ASUNTO: EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

La Constitución Nacional reconoce la corresponsabilidad de la sociedad en la educación a través de tres actores: las familias, los municipios y el Estado, asumiendo este último la organización y gestión del sistema educativo para responder a sus obligaciones y a las demandas sociales.

El Sistema Educativo Nacional es un conjunto de niveles y modalidades de educación que involucra a comunidades educativas e instituciones, y funciona en base a decisiones políticas y relaciones que estructuran las prácticas de aprendizaje.

La gobernanza refiere a la forma en que se toman las decisiones y se gestionan los recursos y procesos dentro del sistema educativo. Esto incluye la participación de los distintos actores involucrados en la educación. El presente documento aborda las responsabilidades directas del Estado respecto a la gobernanza educativa, sin perder de vista que las dimensiones de participación y financiamiento son analizadas en otros memos.¹

¹ Ref.: Memo 2 *Participación ciudadana* y Memo 9 *Financiamiento*.

SITUACIÓN

Desde el punto de vista de la gobernanza, el Sistema Educativo Nacional presenta tres desafíos fundamentales: 1) su dinámica verticalista con escasa participación de los actores locales; 2) su debilidad institucional frente a intereses político-partidarios; 3) su limitada producción y uso de información para la correcta toma de decisiones.

En cuanto al primer punto, aunque se han logrado avances en la actualización de la estructura organizativa y funcional del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) orientados a fortalecer su institucionalidad (Carta Orgánica de 2017),² persiste una cultura de gobernanza altamente centralizada, vertical y regulatoria, tanto en la toma de decisiones, como en la planeación y gestión de las políticas educativas. Esto limita la articulación con otros organismos y la participación.

La gobernanza requiere procesos de construcción colectiva. La participación es necesaria al interior del propio sistema educativo y entre los actores de la comunidad para la construcción de gobernabilidad y legitimidad en la gestión de la educación. Sin embargo, la implementación efectiva de instancias de participación sigue siendo un asunto pendiente y frágil. Este aspecto central de la gobernanza es abordado en el memo específico que aborda la cuestión de la participación en la educación.³

Respecto al segundo punto, la debilidad institucional persiste una insuficiente capacidad profesional e institucional en todo el sistema educativo por causa de diferentes factores, entre ellos, la influencia indebida de la política partidaria.⁴ El clientelismo, una característica histórica del sistema político paraguayo, ha hecho que el sistema educativo sea vulnerable a presiones sectoriales e incluso personales, lo que ha desplazado procesos de reclutamiento basados en la meritocracia, la igualdad y la transparencia. Como consecuencia, elementos como la formación continua y la calidad de la educación en el aula tienen actualmente poco impacto como criterios legítimos para avanzar en la carrera laboral.

Uno de los efectos nocivos de la influencia político-partidaria en la educación es el constante cambio de autoridades educativas. Desde 1989, hubo más de 22 ministros designados, con un promedio de 1,6 años de duración al frente de la cartera, generando inestabilidad en los cuadros directivos y técnicos, además de interrupciones en los procesos de gestión.

Otro efecto de la influencia partidaria ha sido la designación de personas en cargos educativos por su afiliación política, en desmedro de la idoneidad, debilitando los procesos de gestión y toma de decisiones pertinentes para la institución. La dirección

² Congreso de la Nación Paraguaya. Ley N° 5749/2017 que establece La Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias.

³ Ref.: Memo 2 *Participación ciudadana*.

⁴ Ministerio de Educación y Cultura. *Análisis del Sistema Educativo Paraguayo: Eje Gestión Educativa*, 2021.

institucional del MEC es de alta relevancia y exige, de manera insoslayable, competencias técnicas y capacidades específicas para una gestión estratégica basada en evidencias, una profunda comprensión del sentido y naturaleza de la educación, así como un liderazgo participativo que sea capaz de orientar y estimular grandes transformaciones.

Por último, en relación a la producción y uso de la información, el MEC ha sido una de las instituciones pioneras en el desarrollo de la plataforma de datos abiertos hasta el 2017. No obstante, desde el 2018 en adelante, se ha observado un retroceso muy importante en la disponibilidad y accesibilidad de datos públicos sobre educación.

La existencia de déficits en la cobertura, calidad y actualización de los sistemas de información disponibles socava la posibilidad de gestionar la educación con base en evidencias y dificulta la toma de decisiones. El escaso acceso a la información perjudica la participación, porque restringe la capacidad de la sociedad civil de investigar, monitorear y controlar la gestión educativa e institucional. Además, corrompe el derecho de acceso a la información pública establecido en la normativa vigente.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones refieren a aspectos que consideramos fundamentales para el fortalecimiento de la gobernanza del Sistema Educativo Nacional. Éstas no pretenden ser exhaustivas ni absolutas, sino contribuir a reposicionar los desafíos educativos en la agenda pública, promover conversaciones y movilizar liderazgos para la construcción de un mejor futuro de la educación en el Paraguay.

1

Despartidizar la gestión educativa.

Es esencial que el criterio para la designación de personas en cargos del MEC tenga como base la idoneidad y la capacidad, y no la afiliación política. Esto es fundamental para garantizar la continuidad y coherencia en la política educativa, así como para promover la transparencia, la calidad y la confianza en el sistema educativo.

Despartidizar la gestión del sistema educativo implica una serie de acciones concretas, como, por ejemplo, la profesionalización de todos los cargos de dirección, técnicos, mandos medios y educadores. Implica, asimismo, fortalecer los sistemas de carrera profesional y de evaluación de desempeño para consolidar mecanismos de acceso y promoción basados en méritos y aptitudes.

2

Conformar equipos de alta competencia en los diferentes niveles de gestión.

El MEC, como institución responsable de delinear la política educativa, planificar y gestionar su implementación, requiere de cuadros técnicos especializados, tanto en la instancia central, como en la departamental y local.

En este sentido, se debe dotar a los funcionarios del MEC (equipos directivos, administrativos y docentes) de las condiciones, oportunidades y financiamiento necesarios para que puedan dedicar tiempo y energía a actualizar sus competencias y capacidades. A tal efecto, es clave desarrollar un plan de formación continua, implementar la carrera técnico-administrativa para los funcionarios, así como poner en marcha medios de evaluación y control para medir resultados de gestión y diseñar alternativas en caso de necesidad.

Es fundamental aprovechar desde el Estado la inversión de los últimos 10 años en educación superior, realizada con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), para atraer a los profesionales más competentes para la gestión y promover la reinserción de becarios.

3

Mejorar la articulación del MEC con órganos consultivos y a nivel interinstitucional.

Se debe fortalecer a las instancias de coordinación entre los diferentes estamentos del sistema educativo, ya que redundará en una mejor gestión y en un mayor involucramiento de los demás sectores de la sociedad.

En cuanto al plano interinstitucional, es indispensable mejorar la compaginación de las políticas educativas con áreas relevantes del Poder Ejecutivo, como salud, protección social, empleo, entre otras.

También se recomienda integrar y garantizar las condiciones para el funcionamiento del Consejo Nacional de Educación y Ciencias (CONEC), de acuerdo con lo que establece la Carta Orgánica. El CONEC es una instancia consultiva y órgano responsable de proponer las políticas educativas y la permanente mejora del Sistema Educativo Nacional, así como de acompañar su implementación.

Por último, para la mejor gobernanza del sistema educativo es necesario fortalecer la articulación del MEC con los distintos órganos consultivos. Entre estos se pueden mencionar: el Consejo Nacional de Educación y Trabajo, el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES), el Consejo Nacional de Becas (CNB), el Consejo Nacional de Educación Indígena (CNEI), el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA), el Consejo Nacional de Cultura (CNC), el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT), el Consejo de Administración del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (CAFEEI) y la Comisión Nacional de Bilingüismo.

4

Fortalecer las oficinas de gestión y articulación territorial del MEC.

Las oficinas de gestión y articulación territorial se refieren a las direcciones departamentales, unidades de estadística e instancias de supervisión. Para el funcionamiento correcto de estas instancias, es imprescindible garantizar las condiciones de: 1) infraestructura, equipamiento y tecnología; 2) disponibilidad de recursos humanos designados en función a méritos y aptitudes; y 3) autonomía para una gestión territorial adaptada al contexto y adecuada para establecer alianzas intersectoriales entre los sectores público, privado, civil y comunitario.

5

Consolidar los sistemas de información para una gestión basada en evidencias.

La información es el diferencial entre una organización fragmentada y discontinua y una organización fluida e inteligente. Es indispensable que el MEC recomponga los sistemas de información, con datos confiables, oportunos, pertinentes, relevantes y accesibles. Ello requiere personas competentes, tecnología, métodos, procedimientos, reglas y normativas que funcionen en conjunto y concertadamente.

Adoptar la gestión basada en evidencias en todos los niveles institucionales es un mecanismo para definir políticas que se correspondan efectivamente con los requerimientos de la sociedad. En este sentido, es fundamental la articulación con el Instituto Nacional de Estadística (INE) para generar datos e informaciones que permitan conocer el entorno y las dinámicas sociales de todos los territorios del país.

6

Garantizar la transparencia y rendición de cuentas.

La rendición de cuentas públicas permite mantener una transparencia constante en los procesos de gestión y el uso de los recursos públicos. Esta debe ser periódica, detallada, clara y accesible para todos los ciudadanos, para permitir la trazabilidad de: los resultados de la gestión, los recursos gestionados, el grado de cumplimiento y avance de las metas comprometidas, los rezagos existentes y las decisiones tomadas por la entidad sobre aspectos relevantes de la gestión.

Sin embargo, esta rendición de cuentas no debe ser un proceso exclusivo de las autoridades y los funcionarios públicos, sino que debe ser compartida con la sociedad en general. Es importante fortalecer el sentido de lo público y promover el ejercicio del control social en la gestión pública. Para ello, se deben establecer procesos de evaluación conjuntos entre las autoridades y la sociedad, donde se promueva el diálogo y la retroalimentación.

7

Apoyar y fortalecer la autonomía de las instituciones educativas.

Con el objetivo de que los establecimientos educativos puedan ejercer una verdadera autonomía y que puedan garantizar una propuesta educativa actualizada y relevante a su contexto, estos precisan que el MEC asegure ciertas condiciones, que tienen que ver no solo con lo material, sino con lo relativo al seguimiento y capacitación de autoridades, directivos y docentes, así como a la evaluación de aprendizajes.

La evaluación institucional interna y externa de los establecimientos de educación inicial, educación escolar básica y educación media, junto con la información proveniente de evaluaciones de aprendizajes (SNEPE, PISA y otros), y de evaluaciones de desempeño docente y directivo, deben integrarse y utilizarse para el desarrollo e implementación de planes que potencien la autonomía y las capacidades de las diferentes instancias educativas.

8

Fortalecer la comunicación institucional.

A lo largo de las últimas tres décadas, se han llevado adelante políticas educativas, programas y proyectos que fueron implementados a nivel nacional, departamental y distrital. Pese a ello, debido a falencias de comunicación y de generación de espacios institucionales de participación real, no han logrado que los diferentes actores del sistema educativo y de la sociedad civil se sientan “partícipes” de la gobernanza de la educación.

La comunicación es crucial para la emergencia de una nueva cultura institucional. Esta permite la construcción colectiva de una visión positiva y optimista del futuro y, junto con una valoración fuerte de la innovación en la educación, ayuda a posicionar y jerarquizar la estima social del sistema educativo, mejorando el comportamiento y compromiso de alumnos, docentes y de todos los involucrados en la educación.