

## **La autonomía escolar y su aporte a la construcción de ciudadanía en el Paraguay**

María Magdalena Aguilar M.

### **Resumen**

El artículo es un llamado a la reflexión sobre los logros de la Reforma Educativa, no sólo en cuanto a lo que los indicadores educativos puedan informar respecto al funcionamiento del Sistema Educativo Nacional en términos de cobertura, calidad y eficiencia interna, sino también a la contribución del ejercicio de la ciudadanía, la disminución de las desigualdades y la construcción de capital social. Desde inicios de la década del 90, el Ministerio de Educación y Cultura ha creado numerosos espacios de participación, tanto a nivel departamental como en las instituciones educativas, en la búsqueda del compromiso de todos los actores sociales con la educación paraguaya, así como de la consolidación de la autonomía escolar a través de la implementación de los Proyectos Educativos Institucionales.

**Palabras clave:** Autonomía escolar; Reforma Educativa; Participación; Gestión escolar; Proyecto Educativo Institucional; Ciudadanía.

### **Abstract**

The article is a call to the reflection on the profits of the Educative Reformation, not only as far as which the educative indicators can inform on the operation of the National Educative System in terms into cover, quality and internal efficiency, but also to the contribution of the exercise of the citizenship, the diminution of the inequalities and the construction of share capital.

From beginnings of the decade of the 90, the Ministry of Education and Culture have created numerous spaces of participation, as much at departmental level as in the educative institutions, in the search

of the commitment of all the social actors with the Paraguayan education, as well as of the consolidation of the scholastic autonomy through the implementation of Institutional the Educative Projects.

**Keywords:** School autonomy; Education Reform; Participation; Educational Management; Institutional Education Project; Citizenship.

## **1. Introducción**

En el país, la Reforma Educativa nace en la década del 90 como respuesta a la sentida necesidad de la sociedad de consolidar la incipiente democracia a través de la formación de ciudadanía.

Para ello, el Ministerio de Educación y Cultura ha propiciado la creación de numerosos espacios de participación, tanto a nivel departamental como en las instituciones educativas. Igualmente, en este contexto, dicha participación es alentada con la formulación e implementación de los Proyectos Educativos Institucionales a partir de los cuales se busca la autonomía escolar.

En este documento se exponen algunos antecedentes de la Reforma Educativa y cómo, a partir de ella, se ha conducido a la autonomía escolar, al fortalecimiento de la democracia, a la formación de la ciudadanía y a la construcción de capital social.

Este artículo es un llamado a la reflexión sobre los logros de la Reforma Educativa, no sólo en cuanto a lo que los indicadores educativos puedan informar respecto al funcionamiento del Sistema Educativo Nacional en términos de cobertura, calidad y eficiencia interna, sino también a la contribución del ejercicio de la ciudadanía, la disminución de las desigualdades y la construcción de capital social.

## **2. La reforma educativa en el Paraguay**

### **2.1. Antecedentes**

La Reforma Educativa, iniciada en la década del 90 como respuesta a los numerosos cambios producidos luego de la dictadura stronista en

el país, es definida como “un proceso permanente, participativo y abierto” (MEC / CARE, 1998, p. 1017).

Bajo esta definición, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) crea numerosos espacios para favorecer la participación de los diversos actores sociales. Es así que, con la implementación del Proyecto “Resignificación y Rediseño del Sistema de Supervisión Educativa”, impulsa los procesos de desconcentración y descentralización de la educación, a partir de los cuales a nivel departamental se conforman los Consejos Departamentales de Educación (CDE) y a nivel institucional se integran los Equipos de Gestión Escolar (EGE’s) en las escuelas de Educación Básica y los Equipos de Gestión Institucional (EGI’s) en las instituciones de Educación Media, así como las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACE’s).

Como parte del proceso de consolidación de los espacios de participación a nivel institucional, se formulan e implementan los Proyectos Educativos Institucional (PEI) que son “un instrumento para la planificación, implementación y evaluación de la gestión institucional, que promueve, orienta y cohesiona a la comunidad educativa en una perspectiva de cambio permanente, en respuesta a las situaciones contextuales que busca mejorar la calidad educativa” (MEC, 2005, p. 4).

Los EGE’s y EGI’s tienen como objetivo fundamental la coordinación de las actividades para la elaboración, implementación y evaluación del PEI. Generalmente están conformados por el Director o Directora, representantes del plantel docente, representantes del Centro de Estudiantes o Delegados/as de grados, representantes de la Asociación de Cooperación Escolar y líderes de la comunidad con espíritu de colaboración en pro de la mejora institucional (MEC, 2005, pp. 5-7).

### **3. Autonomía escolar**

Se entiende por autonomía escolar “la transferencia de responsabilidades desde un nivel de gobierno superior hacia la escuela, acompañada de los recursos necesarios para su ejecución. Los recursos pueden ser en dinero, equipamiento, material didáctico y/o las condiciones legales que permitan a la escuela cumplir con las

nuevas funciones que se le transfieren. Estas últimas pueden ser: alguna figura jurídica que autorice la administración de dinero, o la autorización expresa a los consejos para ejercer sus atribuciones, como es el caso de la contratación y despido de docentes.

También se transfieren hacia el nivel local algunas funciones de control, y los padres y otros actores de la comunidad adquieren un nuevo rol en el control de cómo se cumplen las funciones para que la escuela logre su objetivo" (BID, s/f, p. 3).

En el marco de la Reforma Educativa, la autonomía es definida "como la capacidad propia de la organización para gobernarse y reorganizarse y sobrevivir en condiciones diferentes de las de origen" (MEC / CARE, 1998, p. 326).

Precisamente, la organización para gobernarse y reorganizarse dentro de las instituciones educativas se realiza en el marco de la implementación de los Proyectos Educativos Institucionales, los cuales atienden varias dimensiones de la gestión escolar: 1) pedagógico-curricular, que guarda relación con los fines y objetivos específicos o razón de ser de la institución educativa en la sociedad; 2) comunitaria, que apunta a las relaciones entre la sociedad, especialmente los padres y las organizaciones que se encuentran en la comunidad y la institución; 3) administrativo-financiero, que son los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades institucionales; 4) organizacional-operativa, que es el soporte de las anteriores dimensiones que deben estar articuladas para su funcionamiento (MEC / CARE, 1998).

Un aspecto inherente a la implementación de los PEI es la gestión escolar, la que es definida como "el conjunto de acciones, relacionadas entre sí, que emprende el equipo directivo de un colegio para promover y posibilitar la consecución de la intencionalidad pedagógica en-con-para la comunidad educativa. El objetivo primordial de la gestión escolar es centrar-focalizar-nuclear a la unidad educativa alrededor de los aprendizajes de los niños y jóvenes" (MEC / CARE, 1998, p. 281).

#### **4. La autonomía escolar y la construcción de ciudadanía**

La Reforma Educativa, entre otros propósitos, fue concebida para formar una nueva ciudadanía y consolidar la democracia, apenas incipiente en los 90.

Se parte del supuesto que la ciudadanía es ejercida a través de la participación social en un contexto democrático en el que "las personas puedan controlar su destino, a través de sus propias decisiones y acciones, en el marco de las libertades políticas y del acceso a la información" (PNUD, 2007, p. 13).

En el país, la experiencia de la autonomía escolar en las instituciones educativas se da especialmente en las dimensiones pedagógico-curricular y comunitaria.

En cuanto a la dimensión pedagógico-curricular, el MEC permite que las instituciones educativas puedan realizar la adecuación curricular, es decir, a la malla curricular nacional pueden incorporar contenidos que, a criterio de los Equipos de Gestión Escolar, contribuyan a la adquisición de competencias e igualmente facilite a los estudiantes resolver situaciones detectadas en la comunidad.

En lo que respecta a la dimensión comunitaria, la participación de los padres y madres a través de las Asociaciones de Cooperación Escolar, fundamentalmente ha estado orientada a la construcción y mejoramiento de los locales escolares, las aulas o baños; preparar la merienda escolar, ayudar en el cuidado de la huerta escolar o recaudar fondos para el pago de sueldos a docentes u otro personal del área administrativa de las instituciones educativas. Más recientemente, el MEC, con la implementación de programas específicos, intenta orientar la participación de los padres y madres hacia el acompañamiento pedagógico de sus hijos en el proceso de aprendizaje.

Por otra parte, si bien los EGE's ejercen la autonomía en el aspecto pedagógico-curricular y la participación de los padres y madres se ha restringido más bien al área administrativa, no puede desconocerse que estas actividades de alguna manera contribuyen a la identificación de los diversos actores con la institución educativa, desarrollar el sentido de pertenencia a la comunidad y la

construcción de capital social, en cuanto se tejen redes de solidaridad y compromiso con la educación de los niños y jóvenes.

No cabe duda de que los espacios de participación en las instituciones educativas permiten a los diversos actores aprender a debatir, disentir y consensuar sobre sus problemas y necesidades, así como definir las alternativas de solución o satisfactores.

## **5. Conclusión**

Como se recordará, luego de la caída de la dictadura en 1989, el conjunto de la sociedad ha considerado que la educación era el medio que conduciría a la consolidación de la incipiente democracia y para ello debía formarse una nueva ciudadanía.

Es así que con la Reforma Educativa se inaugura un nuevo estilo de gestión escolar centrada en los aprendizajes de los niños y jóvenes, además promueve y posibilita la participación de la comunidad educativa a través de la conformación de los Equipos de Gestión Escolar o de los Equipos de Gestión Institucional, así como de las Asociaciones de Cooperación Escolar.

La gestión escolar se concreta en la implementación de los Proyectos Educativos Institucionales, los cuales tienen varias dimensiones que apuntan a la autonomía escolar.

Actualmente, las instituciones educativas ejercen la autonomía escolar básicamente en dos dimensiones: la pedagógica-curricular, con la adecuación curricular a las necesidades locales; y la comunitaria, en la que los padres y madres participan en actividades más bien de tipo administrativo.

La implementación de la Reforma Educativa ha contribuido a los avances en materia de autonomía escolar y con ésta en la consolidación de espacios de participación de los diversos actores en las instituciones educativas.

Además, dichos espacios de participación, son un importante aporte a la construcción de la ciudadanía y de capital social, pues estimula la vivencia de valores como la solidaridad que inciden en la reducción de las desigualdades sociales, así como propicia la identidad y el sentido de pertenencia a la comunidad.

Sin embargo, también deben señalarse algunas limitaciones respecto a la autonomía escolar, especialmente en el marco legal, pues no se ha encontrado en la Ley General de Educación, N° 1264/98, artículos que hagan referencia a ella, como tampoco a las dimensiones de la gestión escolar y el manejo de los recursos institucionales.

Igualmente, debe considerarse que las condiciones actuales de pobreza en las que viven muchas familias, especialmente del área rural, debe conducir a que la política educativa esté integrada a otras políticas sociales para superar efectivamente las desigualdades sociales en el país.

## **6. Referencias bibliográficas**

Banco Interamericano de Desarrollo (s/f). *Autonomía escolar. Factores que contribuyen a una escuela más efectiva*. En [www.iadb.org/idbamerica/PHOTOS/APRO2/educacion.pdf](http://www.iadb.org/idbamerica/PHOTOS/APRO2/educacion.pdf) (revisado el 27 de enero de 2007).

CEPAL / AECI / Secretaría General Iberoamericana (Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Agencia Española de Cooperación Internacional) (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina*. Santiago de Chile. En [www.cepal.org/publicaciones/xml/4/27814/Cohesion%20socialV4.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/27814/Cohesion%20socialV4.pdf) (revisado el 30 de abril de 2007).

Macri, Mariela. *Descentralización educativa y autonomía institucional: ¿Constituye la descentralización un proceso abierto hacia la autonomía de las escuelas públicas de la ciudad de Buenos Aires?* En: [www.rieoei.org/deloslectores/242Macri.PDF](http://www.rieoei.org/deloslectores/242Macri.PDF) (revisado el 27 de enero de 2007).

MEC / Proyecto de Reforma de la Educación con énfasis en la Educación Media (Ministerio de Educación y Cultura) (2005). *Proyecto Educativo Institucional. Manual de orientación y apoyo*. Versión preliminar. Asunción.

MEC / Proyecto de Reforma de la Educación con énfasis en la Educación Media (Ministerio de Educación y Cultura) (2005).

*Proyecto Socio-comunitario. Manual del alumno. Versión preliminar.* Asunción.

MEC / CARE (Ministerio de Educación y Cultura / Consejo Asesor de la Reforma Educativa) (1998). *Lo pedagógico, lo compartido y lo participativo... Condimentos para la gestión escolar.* En *Avances de la Reforma Educativa. Perspectivas, estrategias y políticas de la educación paraguaya*, pp. 315/390. Asunción.

MEC / CARE (Ministerio de Educación y Cultura / Consejo Asesor de la Reforma Educativa) (1998). *Construyendo un modelo participativo de gestión escolar.* En *Avances de la Reforma Educativa. Perspectivas, estrategias y políticas de la educación paraguaya*, pp. 277/313. Asunción.

MEC / CARE (Ministerio de Educación y Cultura / Consejo Asesor de la Reforma Educativa) (1998). Estudio sobre gestión escolar y práctica docente en instituciones que imparten el ciclo básico de secundaria. En *Avances de la Reforma Educativa. Perspectivas, estrategias y políticas de la educación paraguaya*, pp. 391/434. Asunción.

MEC / CARE (Ministerio de Educación y Cultura / Consejo Asesor de la Reforma Educativa) (1998). *Reforma Educativa. Compromiso de todos.* En *Avances de la Reforma Educativa. Perspectivas, estrategias y políticas de la educación paraguaya*, pp. 1015/1036. Asunción.

MEC (Ministerio de Educación y Cultura) (1998). *Ley General de Educación, N° 1.264.* Asunción.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2007). *Gestión pública y comunitaria para el desarrollo humano. Dos experiencias paraguayas.* Cuaderno de Desarrollo Humano Paraguay N° 2. Asunción.



**Sobre la autora**

Psicóloga, postgraduada en “Población y Desarrollo” y en “Planeamiento y formulación de políticas educativas”. Investigadora independiente. Actualmente preparando su tesis para la Maestría en Educación.

Dirección electrónica: [malemorinigo@hotmail.com](mailto:malemorinigo@hotmail.com)