



GUÍA PARA LA PARTICIPACIÓN LOCAL EN EDUCACIÓN

AJUSTADA PARA EL CURSO “PRESUPUESTO POR RESULTADOS” EN EL MARCO DEL PROYECTO “EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA NIÑOS Y NIÑAS FUERA DE LA ESCUELA”

 **Juntos** por la Educación

unicef 
para cada infancia



El presente material es una adaptación de la “Guía para la participación local en educación” elaborada por Juntos por la Educación, ajustada a los requerimientos del curso de Presupuestos por Resultados realizado en el marco del proyecto Educación de Calidad para Niños y Niñas fuera de la Escuela, llevado a cabo por UNICEF con el apoyo de la fundación Education Above All del Estado de Catar, el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), la Oficina de la Primera Dama.

Agosto, 2023

CONTENIDO

Lista de abreviaturas y siglas utilizadas	06
Tabla de gráficos	07
Presentación	08
Introducción	09
01. LA EDUCACIÓN	10
¿Qué es la educación?	11
¿Qué son los derechos humanos?.....	11
La educación como derecho humano y bien común	12
Fines de la educación	13
Garantía de la educación	13
¿Cómo garantiza el Estado la educación para todos sin exclusiones?	14
Obligatoriedad y gratuidad de la educación	14
Inclusión	15
Equidad en la educación	15
Efectos en el desarrollo humano.....	16
Efectos sociales y económicos.....	16
Mejora de la salud y bienestar.....	17
Fortalece la democracia	17
Reflexiones, análisis y preguntas clave	17
02. EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL	18
Organización del sistema educativo nacional.....	20
Niveles del sistema educativo	21
Primer Nivel	
Educación Inicial, primer y segundo ciclo de la Educación Escolar Básica	21
Segundo Nivel	
Tercer ciclo de la Educación Escolar Básica, Educación Media	21
Tercer Nivel	
Educación superior.....	21
¿Qué implica gestionar la educación?	22
Funciones del MEC	22
Funciones de las Gobernaciones	23
Funciones de los Municipios.....	24
Reflexiones, análisis y preguntas clave	26
03. INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	27
Planes sectoriales	28
Características de un plan sectorial.....	31
Principales etapas de la elaboración de un plan sectorial	32
Diagnóstico sectorial	32



Priorización de las intervenciones	32
Estimación de la inversión requerida	33
Elaboración del plan de acción	33
Seguimiento y monitoreo.....	33
Planes departamentales/distritales de educación.....	33
Reflexiones, análisis y preguntas clave	35
04. PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	36
Bases sólidas para la participación	37
Espacios de participación organizada.....	38
Funciones y conformación de instancias de participación	39
Nivel Departamental	
Consejos Departamentales de Educación (CDE)	39
Nivel Distrital	
Consejos Distritales de Educación.....	41
Nivel de Institución Educativa	
Equipo de Gestión de la Institución Educativa	42
Asociación de Cooperación Escolar	43
Centro de Estudiantes.....	45
Consejo de Delegados	45
Consejo Escolares.....	45
Instancias de gestión del MEC que promueven la participación a nivel territorial	46
Direcciones Departamentales de Educación.....	46
Supervisiones Educativas.....	46
Instituciones Educativas	47
Reflexiones, análisis y preguntas clave	47
Situación actual de la participación.....	47
05. GESTIÓN BASADA EN EVIDENCIAS	49
Fuentes de información para la toma de decisiones	50
Registro Único del Estudiante (RUE)	51
Microplanificación de la oferta educativa como fuente de información	51
Encuesta Permanente Hogares Continua	52
El Presupuesto general de gastos de la nación y los anexos de gastos por instituciones	52
Observatorio Educativo Ciudadano	52
Reflexiones, análisis y preguntas clave	53
06. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN	54
Marco legal.....	55
Presupuesto General de la Nación	55
Clasificación económica del presupuesto	56
Gestión de los recursos destinados a la educación	57
Componentes del gasto educativo	59
Dimensión Estudiantes.....	59
Dimensión Educadores	59
Dimensión Instituciones Educativas	59

FONACIDE	60
Modificaciones a Ley.....	61
Ejecución de recursos.....	61
Reflexiones, análisis y preguntas clave	63
07. LA MICROPLANIFICACIÓN EDUCATIVA COMO HERRAMIENTA PARA LA PARTICIPACIÓN	64
Fases del proceso de microplanificación	65
Diagnóstico educativo departamental	65
Identificación de requerimientos priorización	66
Asignación y reasignación de recursos, apertura/clausura de instituciones educativas y habilitación/cierre de ofertas educativas	69
Evaluación.....	70
08. RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL SOCIAL	71
Control social	72
Monitoreos ciudadanos.....	73
Rendición de cuentas a instancias institucionales de control	74
Rendición de cuentas a la ciudadanía basada en los derechos humanos (Ejemplo caso Colombia)	74
Referencias	76



LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS

AGPE:	Auditoría General del Poder Ejecutivo
ANEAES:	Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior
CGR:	Contraloría General de la República
DNCP:	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
EPHC:	Encuesta Permanente de Hogares Continua
FEEL:	Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación
FONACIDE:	Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
MEC:	Ministerio de Educación y Ciencias
MH:	Ministerio de Hacienda
MSPYBS:	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
OEE:	Organismos y Entidades del Estado
OCDE:	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PpR:	Presupuesto por Resultados
PGN:	Presupuesto General de la Nación
PEI:	Plan Educativo Institucional
TIC:	Tecnologías de Investigación y la Comunicación
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
STP:	Secretaría Técnica de Planificación



TABLA DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	Estructura de la Educación formal.....	20
Gráfico 2:	Niveles de especificidad de los instrumentos de planificación	28
Gráfico 3:	Ejes estratégicos y líneas transversales del PND 2030	29
Gráfico 4:	Instancias que participan en el diseño de la Política educativa y sus roles.....	30
Gráfico 5:	Características generales de un Plan sectorial	31
Gráfico 6:	Instancias que elaboran planes educativos.....	33
Gráfico 7:	Tasa de egreso por departamento. Cohorte 2010-2021	34
Gráfico 8:	Requerimientos de intervención en construcción/repación adecuación de aulas - Microplanificación 2021	34
Gráfico 9:	Escalera de enfoques de planificación y participación.....	35
Gráfico 10:	Esquema de espacios de participación en la gestión educativa.....	39
Gráfico 11:	Conformación del Consejo Departamental de Educación	40
Gráfico 12:	Grupos de gastos y clasificación	56
Gráfico 13:	Fuentes de financiamiento	57
Gráfico 14:	Distribución de fondos del FONACIDE.....	62
Gráfico 15:	Flujo de trabajo y proceso para la para la identificación de Requerimientos de infraestructura y equipamientos por las instituciones educativas	66
Gráfico 16:	Flujo de trabajo y proceso para la Priorización de los Requerimientos de infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas a nivel distrital.....	67
Gráfico 17:	Proceso excepcional de requerimientos de infraestructura (Adenda).....	68
Gráfico 18:	Elementos por niveles de la rendición de cuentas.....	75

PRESENTACIÓN

Es responsabilidad del Estado garantizar el derecho a la educación, para niños, niñas y adolescentes. La participación responsable, informada y efectiva en el proceso de gestión de planes y proyectos educativos, es fundamental, especialmente por parte de los actores clave involucrados, como lo son los miembros de los consejos departamentales y distritales de educación.

Este material tiene como propósito contribuir al desarrollo y fortalecimiento de competencias ciudadanas para la colaboración en la gestión de políticas públicas, monitoreo y control social.

Se integran definiciones, información y orientaciones sobre los pasos a dar en el proceso de elaboración de un plan sectorial de educación, según niveles de responsabilidad de distintos actores, en su elaboración y su ejecución, así como los aspectos principales que se deben tener en cuenta para que los planes departamentales o distritales, programas y proyectos para educación, respondan a las necesidades específicas de las comunidades.

El documento, pone énfasis en la importancia de fortalecer la participación, espacios de diálogo, democráticos, de construcción de consensos, la importancia de contar con información y evidencias de fuentes robustas, para la toma de decisiones informadas que contribuya a garantizar el derecho a la educación en igualdad de condiciones y oportunidades, prioritariamente, a estudiantes en situaciones de mayor vulnerabilidad.

Con el material, el lector podrá:

- i) conocer conceptos clave sobre la política educativa nacional,
- ii) identificar los pasos para la elaboración e implementación de un plan educativo,
- iii) conocer la organización y funcionamiento del Sistema Educativo Nacional (SEN),
- iv) comprender la importancia de su rol en la elaboración y ejecución de planes educativos departamentales y distritales,
- v) reconocer al proceso de microplanificación como herramienta para la generación de datos y la participación de los distintos sectores involucrados en la educación,
- vi) identificar fuentes de información para apoyar la toma de decisiones basada en evidencias,
- vii) comprender la importancia de contar con Indicadores que faciliten el monitoreo y seguimiento del cumplimiento de planes, y
- viii) reconocer la importancia de la participación democrática y la gestión orientada a resultados.

INTRODUCCIÓN

El documento se organiza en ocho secciones que abordan:

La educación. Esta sección presenta conceptos básicos sobre la educación como derecho humano, su importancia y efecto en el desarrollo de las personas, de la sociedad. Presenta los compromisos asumidos como país para avanzar hacia una mejor educación para todos, así como las normativas que comprometen al Estado ante la ciudadanía a cumplir la promesa de garantizar el derecho de aprender.

El Sistema Educativo Nacional. Esta sección presenta conceptos básicos sobre el sistema educativo nacional, su organización, los principales mecanismos de gestión de políticas educativas y cuáles son las principales características de los planes sectoriales y funciones de los principales garantes del derecho a la educación.

Instrumentos de políticas públicas. Esta sección presenta conceptos básicos y herramientas de planificación que permiten a todas las instancias involucradas, contribuir al cumplimiento de objetivos globales acordados, a través de planes de desarrollo, políticas sectoriales, planes de acción y planes institucionales.

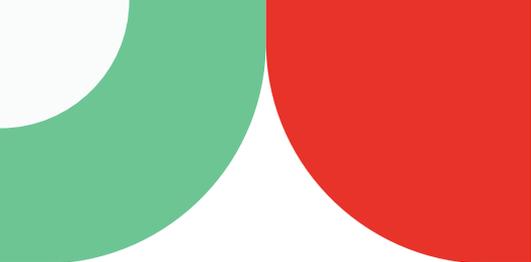
Participación en políticas públicas. Esta sección presenta conceptos básicos sobre la participación en la gestión de políticas públicas, teniendo en cuenta que la educación como derecho fundamental y bien común, que por su naturaleza incorpora la participación de los sujetos de derecho.

Gestión basada en evidencias. Esta sección presenta conceptos básicos sobre la importancia de adoptar una gestión basada en evidencias, con el fin de gestionar políticas educativas con eficacia y eficiencia, respondiendo a las necesidades de la sociedad.

Financiamiento de la educación. Esta sección presenta conceptos básicos sobre el financiamiento de la educación, fuentes de financiamiento, y requerimientos de inversión para avanzar hacia una educación de calidad con equidad, haciendo énfasis en el FONACIDE como experiencia de inversión descentralizada.

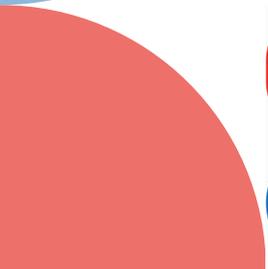
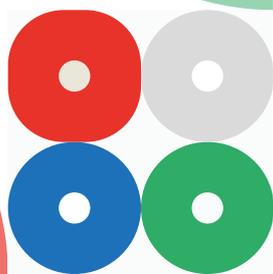
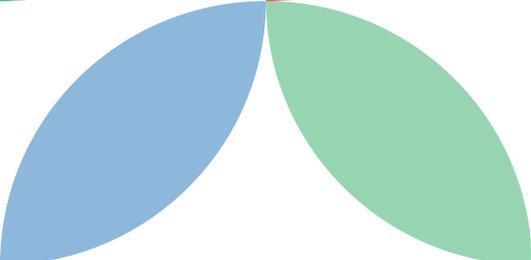
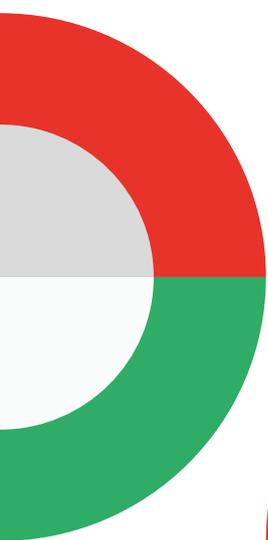
Microplanificación. Esta sección presenta conceptos básicos sobre el proceso de microplanificación como herramienta para la participación y el uso eficiente de los recursos para contribuir a la mejora de las condiciones de aprendizaje de los estudiantes matriculados en el SEN. Se focaliza en las etapas de identificación de requerimientos, priorización y asignación de recursos para obras de infraestructura y su equipamiento, así como la provisión de alimentación escolar.

Rendición de cuentas y control social. Esta sección presenta conceptos básicos sobre la rendición de cuentas y el control social, como condición fundamental para una gestión con transparencia, democrática y participativa.



01

LA EDUCACIÓN



LA EDUCACIÓN

Esta sección presenta conceptos básicos sobre la educación como derecho humano, su importancia y efecto en el desarrollo de las personas, de la sociedad. Presenta los compromisos asumidos como país para avanzar hacia una mejor educación para todos, así como las normativas que comprometen al Estado ante la ciudadanía a cumplir la promesa de garantizar el derecho de aprender.

Al finalizar esta sección, se espera que el lector reconozca el concepto de educación como derecho y a la vez, la importancia de la educación y sus beneficios, su valor como bien común.

¿Qué es la educación?

La educación es un proceso a través del cual aprendemos, adquirimos conocimientos, desarrollamos habilidades y capacidades, en el contexto de la cultura de nuestra comunidad, que son necesarias para que las personas podamos alcanzar nuestro máximo potencial y ayudar a construir una sociedad mejor para todos. La educación nos forma como personas y nuestra manera de ver y de participar en el mundo que nos rodea, en cada etapa de nuestras vidas (UNESCO, 2015a, UNESCO, 2019).

La Ley General de Educación establece que la educación es “el proceso permanente de comunicación creativa de la cultura de la comunidad, integrada en la cultura nacional y universal, para la realización del hombre en la totalidad de sus dimensiones”(Art. 11).

Nuestra Constitución declara que los fines de la educación son “el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la Patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio” (Art. 73).

¿Qué son los derechos humanos?

Los Derechos Humanos se relacionan con las necesidades humanas básicas para que las personas puedan vivir con dignidad. Algunos derechos incluyen el derecho a la vida, la educación, la salud, la libertad de expresión, la participación. Paraguay, como miembro fundador de las Naciones Unidas, participó en conjunto con la comunidad internacional, en un encuentro para acordar un código de derechos de cumplimiento obligatorio para todos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)¹.

¹ <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Todas las personas, sin discriminación alguna gozan de los derechos humanos. Los derechos humanos se caracterizan por ser:

- Universales e inalienables: todas las personas gozan de los mismos derechos. Nadie puede renunciar o ser despojado de sus derechos.
- Indivisibles: son inherentes a la dignidad de las personas, es decir no se pueden separar.
- Interdependientes e interrelacionados: los derechos humanos se encuentran vinculados y el cumplimiento de un derecho depende en alguna medida del cumplimiento de otros derechos, como ser salud y educación.

Nuestra Constitución Nacional reconoce la dignidad humana (Art 1), el derecho a la vida (Art. 4), el derecho a la libertad (Art. 9), la igualdad de las personas en dignidad y derechos (Art. 46), el derecho a la participación (Art. 65), el derecho a la salud (Art. 68), el derecho a la educación (Art. 73).

La educación como derecho humano y bien común

Desde una perspectiva socio-filosófica, el “bien común”, es aquel que está constituido “por bienes que los seres humanos comparten intrínsecamente en común y que se comunican entre sí, como los valores, las virtudes cívicas y el sentido de la justicia” (Unesco, 2015a; Deneulin y Townsend, 2007). El bien común se caracteriza por ser necesario para la realización de los derechos fundamentales de todas las personas, contribuye al interés general, a las condiciones de justicia y bienestar, se relaciona con la idea de la “solidaridad social, relaciones sociales basadas en derechos humanos universales e igualdad de respeto” (UNESCO, 2015a).

La educación es un derecho humano primordial, que pone a la persona en el centro del proceso educativo. No debe ser vista como un privilegio, sino como un derecho, que genera obligaciones para el garante principal, que es el Estado (Ministerio de Educación, autoridades nacionales, legisladores, servidores públicos, Consejos de educación, directores, docentes, entre otros), en todos sus niveles (central, departamental, municipal, local, institucional). Todas las personas tienen derecho a educación, sin discriminación; debe ser una prioridad para el Estado, garantizar este derecho.

Nuestra Constitución Nacional establece que “toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad. Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la Patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio”, todos tienen el derecho de aprender y el Estado la obligación de garantizar la igualdad de oportunidades (Art. 74).

*“la mayor participación de las comunidades, la sociedad civil y otros agentes no estatales se ha contemplado en numerosas declaraciones, como componente esencial para la creación de sistemas educativos más democráticos”
(Unesco, 2015a).*

Los miembros de comunidades indígenas, además de tener consagrados sus derechos en la Constitución Nacional y la Ley General de Educación, cuentan con leyes específicas como la Ley 234/93 “que aprueba el Convenio N.º 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes adoptado durante la 76ª. Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra el 7 de junio de 1989”, la Ley 904/81 “Estatuto de las comunidades indígenas” y la Ley 3231/07 “que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena”.

La educación como bien común implica que es una responsabilidad compartida, un compromiso con la solidaridad, una tarea social común, un proceso participativo, responsable, democrático (Unesco, 2015a).

Fines de la educación

La educación permite la transmisión de la cultura, los valores, la identidad, los idiomas y costumbres de una generación a otra, promueve el crecimiento económico sostenible. También fomenta una sociedad más pacífica y democrática, especialmente cuando el Estado impulsa la participación y la inclusión en los procesos de toma de decisiones. La vida cultural de la sociedad se ve enriquecida por la educación, que ayuda a construir su identidad y a promover y apuntar a la justicia social, el desarrollo sostenible, sin pobreza y con respeto al medio ambiente.

Al ser el aprendizaje y la educación de calidad fundamentales para el desarrollo, también lo son para construir una sociedad más justa, con mayor equidad, apuntando a la reducción de la pobreza, la disminución de desigualdades y el aumento de la calidad de vida (Unesco, 2019).

Garantía de la educación

En nuestro país, la Constitución Nacional declara que “la educación es responsabilidad de la sociedad y recae en particular en la familia, en el Municipio y en el Estado” (Art. 75).

Al respecto, la UNESCO menciona que “el derecho a la educación impone diferentes niveles de obligación que los Estados deben cumplir²: respetar, proteger y cumplir el derecho a la educación.

La obligación de **respetar** exige que los Estados eviten tomar medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. La obligación de **proteger** requiere que los Estados tomen medidas para evitar que terceras partes puedan interferir en el disfrute del derecho a la educación.

La obligación de **cumplir** implica que los Estados deben adoptar medidas positivas que faciliten y ayuden a los particulares y a las comunidades a disfrutar del derecho a la educación.

Las obligaciones relacionadas con cada uno de los “rasgos esenciales” del derecho a la educación abarcan cuatro ámbitos: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. El Estado debe garantizar la **disponibilidad** de planteles educativos, infraestructura educativa adecuada, materiales didácticos y pedagógicos, entre otros, para garantizar a la población la igual-

² <https://www.unesco.org/es/right-education/state-obligations-responsibilities?hub=70224>

dad de oportunidades educativas. En cuanto a la **accesibilidad**, debe asegurar que no haya barreras que impidan a los estudiantes acceder al edificio escolar ni verse afectados negativamente en su capacidad de estudio. El Estado debe garantizar que los contenidos de los programas educativos tengan **aceptabilidad**, que sean de calidad y adecuados para la población y además tengan **adaptabilidad**, que puedan ajustarse y adaptarse a cambios en la sociedad.

¿Cómo garantiza el Estado la educación para todos sin exclusiones?

El Paraguay se constituye en un Estado social de derecho, adopta para su gobierno “una democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana”³. Se organiza para garantizar la igualdad de oportunidades para todos sus ciudadanos por igual, poniendo el interés de la sociedad por encima de los intereses individuales.

Para garantizar a todos los habitantes el derecho de aprender, sin excluir a nadie, el Estado organiza el Sistema Educativo Nacional (SEN), para beneficiar a todos los habitantes del país con el desarrollo pleno de su personalidad, una educación de calidad, conocimientos, herencia cultural y la preparación para participar y fortalecer la democracia y el respeto a los derechos fundamentales⁴.

El Estado también debe asegurarse de “crear las condiciones para una real igualdad de oportunidades” (Ley Gral. de Educación, Art. 4). En este sentido, se establecen la **obligatoriedad** y **gratuidad** de la educación en instituciones educativas de gestión oficial, la inclusión, que facilita la accesibilidad a alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo⁵ y las **políticas compensatorias**, entre otros.

En síntesis, el Estado garantiza el derecho a la educación cuando; i) la escuela está disponible y accesible para toda la población; ii) todos los estudiantes tienen acceso a escuelas con similares recursos materiales, humanos y pedagógicos; y iii) todos los estudiantes logren aprendizajes establecidos en la educación básica independientemente de su origen social y cultural, desarrollando al mismo tiempo las capacidades y talentos específicos de cada uno” (Blanco y Cusato (2016).

Obligatoriedad y gratuidad de la educación

La obligatoriedad y gratuidad son principios que sostienen el derecho a la educación. Es así que en la propia *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948) se establece que “1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria...”

Por su parte, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1976) establece en su Art. 13 que “2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a to-

³ Constitución Nacional, Art. 1.

⁴ Ley 1264/98 “General de Educación”, Art. 9.

⁵ Ley 5136/13 “Educación Inclusiva”.

dos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”.

En nuestro país, la educación es obligatoria y gratuita desde la Educación Inicial hasta la Educación Media. La obligatoriedad y la gratuidad de la Educación Escolar Básica en escuelas públicas data desde el año 1992. En 2010, se declaran obligatorias la Educación Inicial (EI) y la Educación Media (EM)⁶. Un ejemplo de la gratuidad es la dotación de los kits escolares, los textos y materiales didácticos.

Inclusión

Todos los estudiantes deben tener las mismas oportunidades de aprendizaje, es por esto que se deben remover las barreras que existan para que los estudiantes con necesidades específicas de apoyo y en situación de vulnerabilidad, puedan aprender y participar, sin ser marginados, excluidos por ningún motivo.

La inclusión en la educación está garantizada por la propia Constitución Nacional y por la Ley N° 5136/13 “DE EDUCACIÓN INCLUSIVA”, que tiene por objeto la creación de un modelo educativo inclusivo dentro del sistema regular, que remueva las barreras que limiten el aprendizaje y la participación, facilitando la accesibilidad de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo por medio de recursos humanos calificados, tecnologías adaptativas y un diseño universal (Art.1).

Equidad en la educación

Una educación con equidad es la que incorpora estrategias que compensan las desigualdades de origen, sean estas sociales, culturales u otras. Esto significa que, por sobre las intervenciones que son universales, se realizan intervenciones específicas para que todos tengan las mismas oportunidades. Lograr la equidad supone reducir las disparidades basadas en el sexo, la pobreza, el lugar de residencia, la pertenencia étnica, la lengua y otras características” (UNESCO, 2017).

Las políticas compensatorias⁷ se diseñan e implementan para reducir desigualdades económicas, sociales y culturales, para evitar la exclusión, para asegurar una educación de calidad y aprendizajes significativos para todos. Es importante mencionar que, aunque pueden ayudar a superar desigualdades, las políticas compensatorias no resuelven el problema de la inequidad, que requiere ser abordado desde múltiples sectores y de forma sistémica.

Las becas y la alimentación escolar, son ejemplos de intervenciones de equidad.

La entrega de becas promueve el acceso, la permanencia y la culminación oportuna de los estudios para estudiantes que provienen de familias de escasos recursos económicos.

La Constitución Nacional declara que, para garantizar el acceso a educación y el bienestar físico de los estudiantes, el Estado “promoverá programas de complemento nutricional y suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos” (Art. 75).

⁷ Constitución Nacional, Art. 80.

Actualmente, la Ley de “Alimentación Escolar y Control Sanitario”⁸ compromete una educación y asistencia alimentaria permanente, para todos. Sin recursos suficientes, la asistencia no se cumple para todos y tampoco se garantiza que los estudiantes con mayores necesidades sean priorizados con este servicio. En el interior del país, los gobiernos departamentales y municipales son los responsables por la alimentación escolar.

Efectos en el desarrollo humano

Según UNESCO, la educación asegura la dignidad humana de la persona, su desarrollo personal integral, así como el fortalecimiento de su desarrollo físico y cognitivo. Además de permitir la adquisición de conocimientos, habilidades y competencias, contribuye a que la persona llegue a su máximo potencial, aumentando su confianza y autoestima. La educación afianza el desarrollo de la personalidad y la relación de la persona con los demás, ofreciendo oportunidades de generar lazos e interacciones significativas con los demás. La educación permite a la persona transformar su entorno, a participar activamente de la vida de su comunidad, a disfrutar de sus demás derechos (Unesco, 2019).

Efectos sociales y económicos

La educación y el trabajo están profundamente relacionados. La educación permite a las personas adquirir las habilidades necesarias para encontrar un trabajo decente y una remuneración justa. El trabajo es clave para que las personas puedan salir de la pobreza y militar contra la exclusión y la marginalización.

Con una buena educación, mejoran las capacidades, habilidades y conocimientos de los trabajadores. Cuanto más alto sea su nivel educativo, estarán mejor preparados y listos para adaptarse a nuevas demandas del mercado laboral. Los emprendedores con buena formación tienen más oportunidades para ser exitosos en sus emprendimientos y contribuir al desarrollo económico y la generación de empleo. Un mayor nivel educativo puede aumentar la difusión de conocimientos, mejorar la capacidad de adaptación a cambios como los tecnológicos además de promover la innovación, con lo que se beneficia la economía.

La educación hace posible mejorar las condiciones de vida de las personas, reducir la desigualdad y promover una sociedad más justa y equitativa. También permite romper el ciclo de la pobreza, al ofrecer herramientas a las personas para mejorar sus perspectivas económicas.

La educación no conlleva únicamente la adquisición de aptitudes, sino también la de los valores de respeto a la vida y a la dignidad humana necesarios para que reine la armonía social en un mundo caracterizado por la diversidad (Unesco, 2015a).

⁸ Ley N° 5210/16 “de alimentación escolar y control sanitario”

Cada año adicional de educación se asocia con un aumento de los ingresos de aproximadamente un 8% para la educación primaria, de un 5% para la educación secundaria y un 16% para la educación terciaria (BID, 2020).

Mejora de la salud y bienestar

Cuanto más alto sea el nivel educativo, mejora la salud, porque se adoptan hábitos de vida saludables, aumenta la esperanza de vida, se reduce la mortalidad y se reducen las enfermedades crónicas (Cutler y Lleras-Muney, 2006; OMS, 2003).

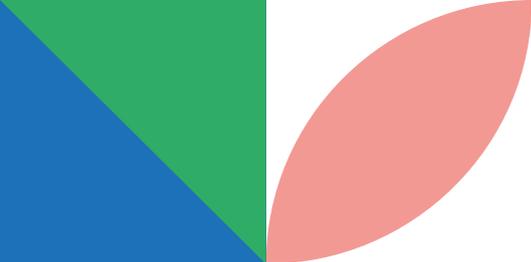
Fortalece la democracia

Personas con una buena educación pueden estar más informados, participar más activamente en la vida cívica y política. La educación ayuda a comprender mejor los procesos democráticos, fortalecer y mejorar la calidad de la democracia, la gobernanza y la estabilidad social.

Reflexiones, análisis y preguntas clave

- ¿Cuáles son las implicancias económicas, sociales y culturales de garantizar una educación de calidad para todos los ciudadanos del territorio?.
- ¿Cuál es el fundamento de la obligatoriedad de la educación?.
- ¿Las escuelas públicas son verdaderamente accesibles para todos los niños y niñas?.
- ¿Cuáles son factores claves para garantizar igualdad en el acceso, trayectoria y aprendizajes de todos los estudiantes?.

“Una auténtica educación es aquella que forma los recursos humanos que necesitamos para ser productivos, seguir aprendiendo, resolver problemas, ser creativos y vivir juntos y con la naturaleza en paz y armonía. Cuando las naciones toman medidas para que una educación sea accesible a todos a lo largo de toda su vida, se pone en marcha una revolución tranquila: la educación se convierte en el motor del desarrollo sostenible y la clave de un mundo mejor” (Power, 2015).



02

EL SISTEMA
EDUCATIVO NACIONAL



EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

Esta sección tiene como objeto presentar conceptos básicos sobre el sistema educativo nacional, su organización, cómo se gestionan las políticas educativas y cuáles son las principales características de los planes sectoriales y las funciones de los principales garantes del derecho a la educación.

Al finalizar esta sección, se espera que el lector pueda conocer la organización básica del sistema educativo nacional, caracterizar un plan educativo e identificar las principales funciones del MEC, Gobernaciones, Municipalidades en educación.

Conocer la estructura del Sistema Educativo Nacional (SEN) puede ayudar a dimensionar la magnitud del desafío en materia educativa, y la importancia de cada instancia y actor que participa del proceso educativo. El SEN comprende la educación de régimen general (formal y no formal), la educación de régimen especial y otras modalidades de atención educativa. Cabe recordar que una de las características que deben poseer los planes sectoriales es que deben ser globales, es decir, abarcar todo el sistema educativo.

El SEN “está formulado para beneficiar a todos los habitantes de la República”, según la Ley General de Educación (Art. 2) y está organizado para garantizar el acceso a educación y a crear las condiciones para que todos los estudiantes tengan las mismas oportunidades para su desarrollo (Art. 4).

Entre los fines del SEN definidos en la Ley General de Educación (Art. 9), se pueden citar:

- a. El pleno desarrollo de la personalidad.
- b. El mejoramiento de la calidad de la educación.
- c. La formación en el dominio de las dos lenguas oficiales.
- d. El conocimiento, la preservación y fomento de la herencia cultural y espiritual de la comunidad nacional.
- e. La adquisición de conocimientos científicos, técnicos, humanísticos, históricos, estéticos y de hábitos intelectuales.
- f. La capacitación para el trabajo y la creatividad artística.
- g. La investigación científica y tecnológica.
- h. La preparación para participar en la vida social, política y cultural.
- i. La formación en el respeto de los derechos fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y la libertad.
- j. La formación y capacitación de técnicos y profesionales en los distintos ramos del quehacer humano con la ayuda de las ciencias, las artes y las técnicas.
- k. La capacitación para la protección del medio ambiente, las riquezas y bellezas naturales y el patrimonio de la nación.

Organización del sistema educativo nacional

El SEN se compone de un conjunto de niveles y modalidades educativas, que involucran a comunidades educativas, a instituciones. En nuestro país, el sistema educativo⁹ está dividido en tres niveles: el primer nivel comprende la Educación Inicial (EI) y el Primer y Segundo Ciclo de Educación Escolar Básica (EEB); el segundo nivel está conformado por el Tercer Ciclo de la EEB y la Educación Media (EM), y el tercer nivel corresponde a la Educación Superior (ES), según la Ley N° 5749/17 “Que establece la Carta Orgánica del MEC” (Art. 4).

La administración del primer y segundo nivel educativo, así como del tercer nivel educativo no universitario del sector oficial, son responsabilidad del MEC, que además regula las actividades del sector privado.

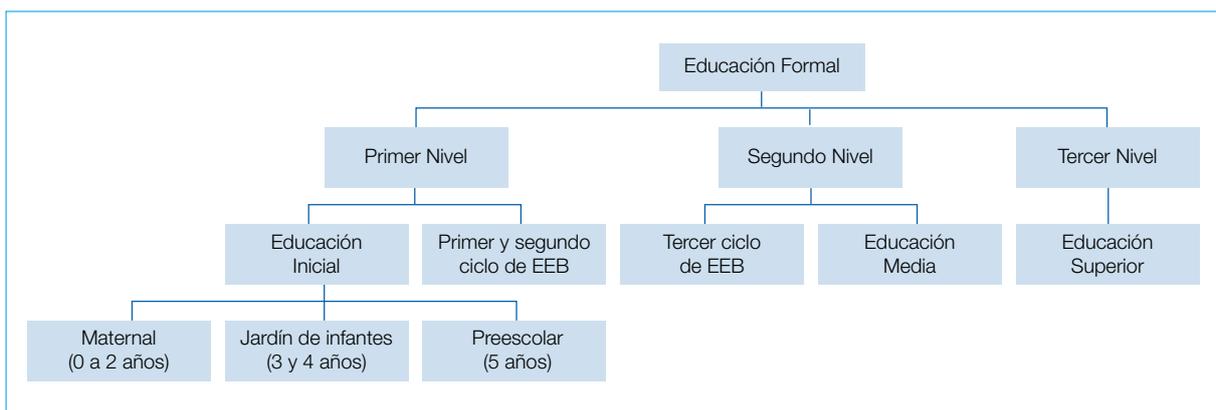
La Educación Superior se desarrolla a través de universidades, institutos superiores, y los institutos de formación profesional del tercer nivel. Estos últimos comprenden los institutos de formación docente y los institutos técnicos profesionales. Las universidades públicas y privadas, y las instituciones superiores de enseñanza son parte del sistema educativo y su funcionamiento se adecua a lo dispuesto por la Ley 4995/13 “de Educación Superior”¹⁰.

El Estado debe garantizar el acceso universal y la culminación de la Educación Media, como parte de la educación básica obligatoria, de forma gratuita en las instituciones educativas públicas administradas por el Estado. La educación básica obligatoria incluye:

- a) La Educación Inicial (EI).
- b) La Educación Escolar Básica (EEB).
- c) La Educación Media (EM).
- d) Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA).

Si bien el marco legal establece la obligatoriedad y la gratuidad de la educación, la misma no se refleja en los servicios educativos públicos, que no cuentan con presupuesto suficiente (Juntos por la Educación, 2019)¹¹, y que en muchos casos requieren de inversiones y gastos de bolsillo por parte de las familias y tutores (Juntos por la Educación, 2023)¹².

Gráfico 1. Estructura de la educación formal



Fuente: Elaboración propia

⁹ Observatorio Educativo Ciudadano <https://www.observatorio.org.py/sistema-educativo-paraguay>

¹⁰ <https://cones.gov.py/ley-4995-de-educacion-superior/>

¹¹ Financiamiento Público de la Educación en Paraguay: notas para el debate y la construcción de políticas públicas. <https://www.observatorio.org.py/informe/45>

¹² Gratuidad de la Educación Pública. <https://www.observatorio.org.py/informe/175>

Niveles del sistema educativo

PRIMER NIVEL

Educación Inicial, primer y segundo ciclo de la Educación Escolar Básica

La EI comprende los ciclos de Maternal, que atiende a los niños de 0 a 2 años; Jardín de Infantes, destinado a la atención de niños de 3 y 4 años; el Preescolar, para niños de 5 años. Se desarrolla en dos modalidades: escolarizada y no escolarizada.

La EEB comprende en total nueve grados y está destinada a niños de 6 a 14 años de edad. Se organiza en tres ciclos de tres años de duración cada uno: Primer ciclo (1º, 2º y 3er. grado), segundo ciclo (4º, 5º y 6º grado) y tercer ciclo (7º, 8º y 9º grado). Con la promulgación de la Ley 5749/17 “*Que establece la Carta Orgánica del MEC*”, el tercer ciclo de la EEB pasa a formar parte del segundo nivel educativo.

SEGUNDO NIVEL

Tercer ciclo de la Educación Escolar Básica, Educación Media

Tercer ciclo de la EEB, que comprende una duración de 3 años, y los grados 7º, 8º y 9º. Está destinado a niños de 12 a 14 años de edad.

La EM tiene una duración de tres años, y está constituida por tres cursos. Se ofrece en las modalidades de Bachillerato Científico y Bachillerato Técnico y está destinada a la atención de personas de 15 a 17 años de edad. Es obligatoria y gratuita en las escuelas públicas desde del año 2010.

El Bachillerato Científico presenta los siguientes énfasis en: Ciencias Sociales, Ciencias Básicas y Artes y sus Tecnologías.

El Bachillerato Técnico ofrece la oportunidad de realizar una Formación Profesional, permitiendo que el estudiante avance en su formación integral con la alfabetización tecnológica, competencias básicas requeridas en el mundo laboral y conocimiento básico en campos tecnológicos específicos.

Las áreas y especialidades ofrecidas se encuentran en 3 ámbitos: el Industrial, el de Servicios y el Agropecuario.

TERCER NIVEL

Educación superior

En cuanto a la Educación Superior se imparte con posterioridad a la educación media. Tiene por objeto la formación personal, académica y profesional de los estudiantes, así como la producción de conocimientos, el desarrollo del saber y del pensamiento en las diversas disciplinas y la extensión de la cultura y los servicios a la sociedad. Son instituciones de educación superior las universidades, los Institutos Superiores y los Institutos de Formación Profesional del Tercer Nivel. Estos últimos comprenden los Institutos de Formación Docente y los Institutos Técnicos Profesionales.

La oferta terciaria universitaria se rige por la Ley de Educación Superior (Ley N° 4995/13) y tiene como misión la investigación, enseñanza, formación y capacitación profesional, extensión y servicio a la comunidad. La oferta terciaria no universitaria se rige por las disposiciones del Ministerio de Educación y Ciencias, a través de la reglamentación de su creación, estructura organizacional, funcionamiento, supervisión y clausura (Conforme a la Resolución MEC N° 3127/14).

¿Qué implica gestionar la educación?

Para responder a las necesidades de la población, el Estado toma una serie de decisiones y define cursos de acción. Las políticas públicas son una respuesta del Estado a problemáticas sociales en contextos específicos; también son un reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan objetivos de bienestar colectivo (Torres, 2013). Las políticas públicas son de suma importancia para la sociedad, ya que delinean los cambios que se busca impulsar en la sociedad, que deberían estar orientados a lograr el bien común. Las políticas públicas se traducen en conjuntos de normas, programas y objetivos que tiene el gobierno.

La política educativa es el **conjunto de estrategias y acciones que se adopta para orientar el desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje, para mejorar la calidad educativa, el acceso y la permanencia de los alumnos en el sistema educativo, hacer la educación más pertinente y acorde a las demandas de la sociedad.**

La política educativa nacional es formulada por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), cuya finalidad es garantizar la educación como un bien público y derecho fundamental del ser humano. El MEC es el órgano rector del SEN y tiene la responsabilidad de formular la política educativa en concordancia con los planes de desarrollo nacional, conforme lo disponen la Constitución Nacional y la Ley N° 1264/98 “General de Educación”. También tiene a su cargo su ejecución y evaluación (Ley 5749/17 “que establece la Carta Orgánica del MEC, Art. 3 y 5).

El Consejo Nacional de Educación y Ciencias (CONEC) es un órgano consultivo responsable de proponer lineamientos de políticas educativas, la permanente mejora del SEN y acompañar su implementación en la diversidad de sus elementos y aspectos concernientes.

La política educativa para el acceso, permanencia y promoción de los alumnos en la educación debe estructurarse y normalizarse en todos los niveles y modalidades del sistema educativo, conforme a criterios demográficos, territoriales, de eficiencia, de calidad y de resultados, así como de características productivas de cada región. La oferta educativa debe estar en función al desarrollo evolutivo de la persona, de su realidad socio-lingüística y cultural y con un enfoque inclusivo.

Funciones del MEC

Algunas de las funciones principales del MEC¹³, establecidas en su Carta Orgánica (Ley Nr 5749/17):

- Formular y ejecutar los planes, programas y proyectos garantizando su financiamiento y su sostenibilidad.
- Ejecutar los planes, programas y proyectos de educación y ciencias de acuerdo con las metas de calidad, equidad, pertinencia e inclusión, en el marco de la cultura democrática.
- Establecer mecanismos institucionales que permitan la participación social en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas.
- Coordinar con otras instancias del Estado y el sector productivo, el desarrollo, implementación y evaluación de programas de formación y capacitación para el trabajo.

¹³ Funciones establecidas en el Art. 5 de la Ley Nr 5749/17 “Que establece la Carta Orgánica del MEC”

- Fortalecer la capacidad de gestión con la introducción de sistemas de información que propicien la rendición de cuentas, la buena gestión de los asuntos públicos y el uso racional de los recursos.
- Implementar un sistema nacional de estadística e información educativa que facilite la interconexión y comunicación de todos los integrantes del sistema educativo nacional.

En síntesis, es responsabilidad del MEC la formulación de la política educativa y tiene el mandato de hacerlo de forma participativa basándose en evidencia, en correspondencia con la realidad territorial, garantizando su financiamiento y su sostenibilidad.

Funciones de las Gobernaciones

Algunas de las funciones principales del Gobierno Departamental relacionadas a educación establecidas en la Constitución Nacional son:

- Coordinar la acción departamental con las actividades del gobierno central, en especial lo relacionado con las oficinas de carácter nacional del departamento, primordialmente en el ámbito de la salud y en el de la educación (Art. 163).

Algunas de las funciones relacionadas a educación establecidas en la Carta Orgánica del Gobierno Departamental¹⁴ son:

- Elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo político, económico, social, turístico y cultural del Departamento y en particular con el Plan Nacional de Desarrollo (Art. 16).
- Coordinar planes, programas y proyectos con las Municipalidades del Departamento y cooperar con ellas cuando éstas la soliciten.
- Coordinar la acción educativa y la formación escolar y ciudadana con los organismos competentes de tal forma a que se adecuen a las exigencias y necesidades del Departamento.

Algunas de las funciones relacionadas a educación establecidas en la Ley del FONACIDE¹⁵ son:

- Los Gobiernos Departamentales deberán destinar al financiamiento de proyectos de infraestructura en educación, consistentes en construcción, remodelación, mantenimiento y equipamiento de centros educativos, al menos el 50% del total percibido de FONACIDE y el 30% al financiamiento de almuerzo escolar, beneficiando a niños y niñas de Educación Inicial y Educación Escolar Básica del 1º y 2º ciclos de instituciones educativas del sector oficial, ubicados en contextos vulnerables. Las intervenciones serán realizadas conforme a las normativas vigentes y a los estándares establecidos por el MEC¹⁶ (Art. 4).
 - ▶ Participar en el proceso de identificación de requerimientos de recursos humanos e infraestructura física a nivel departamental y local, así como en el proceso de reasignación de recursos.
 - ▶ Recibir por parte de las Direcciones Departamentales de Educación del MEC, planillas priorizadas y firmadas de requerimientos de alimentación escolar, recursos humanos y reasignación, apertura/clausura de instituciones educativas y habilitación/cierre de ofertas educativas.

¹⁴ Competencias establecidas en la Ley Nr 426/94, "que establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental"

¹⁵ Corresponde a la Ley Nr 4758/12 "que crea el FONACIDE"

¹⁶ Corresponde a la Resolución del MEC Nr 424/22 "por la cual se aprueba el Manual de Microplanificación de la oferta educativa – Versión 5 y se abroga la Resolución Nr 297/20"

- ▶ Recibir por parte de las Direcciones Departamentales de Educación del MEC planillas priorizadas y firmadas de requerimientos de infraestructura física y equipamiento.
- ▶ Proporcionar un profesional del área de infraestructura, arquitecto o ingeniero civil u otra instancia para asistir a la Dirección Departamental de Educación, Supervisiones Educativas y el EGIE, en la elaboración del dictámen técnico que deberá ser refrendado por el mencionado profesional, para verificar *in situ* condiciones de prioridad extrema de la infraestructura educativa.
- ▶ Recibir constancia de la Dirección Departamental de Educación de la adenda correspondiente.
- ▶ En caso de ser la instancia responsable del financiamiento del requerimiento con prioridad extrema, solicitar a la Dirección de Infraestructura del MEC, la aprobación del proyecto arquitectónico conforme a la tipología vigente.
- ▶ Recibir aprobación de la Dirección de Infraestructura Educativa del MEC, del proyecto remitido.

Algunas de las funciones relacionadas a educación establecidas en la Ley de Alimentación Escolar y Control Sanitario¹⁷ son:

- Los Gobiernos Departamentales se harán cargo de la organización, planificación y fiscalización de los programas de alimentación escolar y control sanitario, para ello coordinarán sus tareas con las Municipalidades, el MEC y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPYBS) (Art. 6).
- Desarrollar e implementar estrategias de monitoreo y evaluación de procesos y de impacto de la implementación de la alimentación escolar, teniendo en cuenta que las satisfactorias condiciones de salud y nutrición de los estudiantes son requisitos esenciales para el rendimiento escolar (Art. 8).

Funciones de los Municipios

Algunas de las funciones principales de las Municipalidades relacionadas a educación establecidas en la Constitución Nacional son:

- La libre gestión en materias de su competencia, particularmente en las de urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpos de inspección y de policía (Art. 168).

Algunas de las funciones relacionadas a educación establecidas en la Ley Orgánica Municipal¹⁸ son:

- La prestación de servicios de educación (Art. 12).
- La elaboración de planes municipales de educación, tomando en cuenta las necesidades educativas de la población del municipio, y considerando el enfoque de igualdad de oportunidades, de equidad de género, de no discriminación y de diversidad étnica.
- La estimulación de acciones de promoción educativa comunal, el apoyo a las organizaciones de padres de familia y de estudiantes, y el fomento de la contribución privada a la educación.
- La construcción, mejoramiento y mantenimiento de locales destinados a la enseñanza pública, incluyendo la dotación del equipamiento, mobiliario, insumos y suministros en general.

¹⁷ Ley 5210/14 “de Alimentación Escolar y Control Sanitario”

¹⁸ Funciones establecidas en la Ley Nr 3966/10 “Orgánica Municipal

- La promoción de la conciencia cívica y la solidaridad de la población para su participación de las actividades de interés comunal.
- La Junta Municipal organizará comisiones asesoras permanentes incluyendo una comisión de “Educación, Cultura, Deporte, Turismo y Espectáculos Públicos” (Art. 30).

Algunas de las funciones relacionadas a educación establecidas en la Ley del FONACIDE¹⁹ son:

- Los Gobiernos Municipales deberán destinar al financiamiento de proyectos de infraestructura en educación, consistentes en construcción, remodelación, mantenimiento y equipamiento de centros educativos, al menos el 50% del total percibido de FONACIDE y el 30% al financiamiento de almuerzo escolar, beneficiando a niños y niñas de Educación Inicial y Educación Escolar Básica del 1º y 2º ciclos de instituciones educativas del sector oficial, ubicados en contextos vulnerables. Las intervenciones serán realizadas conforme a las normativas vigentes y a los estándares establecidos por el MEC²⁰ (Art. 4).
 - ▶ Participar en el proceso de identificación de requerimientos de recursos humanos e infraestructura física a nivel departamental y local, así como en el proceso de reasignación de recursos.
 - ▶ Recibir por parte de las Direcciones Departamentales de Educación del MEC, planillas priorizadas y firmadas de requerimientos de alimentación escolar, recursos humanos y reasignación, apertura/clausura de instituciones educativas y habilitación/cierre de ofertas educativas.
 - ▶ Recibir por parte de las Direcciones Departamentales de Educación del MEC planillas priorizadas y firmadas de requerimientos de infraestructura física y equipamiento
 - ▶ Proporcionar un profesional del área de infraestructura, arquitecto o ingeniero civil u otra instancia para asistir a la Dirección Departamental de Educación, Supervisiones Educativas y el EGIE, en la elaboración del dictámen técnico que deberá ser refrendado por el mencionado profesional, para verificar *in situ* condiciones de prioridad extrema de la infraestructura educativa.
 - ▶ Recibir constancia de la Dirección Departamental de Educación de la agenda correspondiente.
 - ▶ En caso de ser la instancia responsable del financiamiento del requerimiento con prioridad extrema, solicitar a la Dirección de Infraestructura del MEC, la aprobación del proyecto arquitectónico conforme a la tipología vigente.
 - ▶ Recibir aprobación de la Dirección de Infraestructura Educativa del MEC, del proyecto remitido.

Algunas de las funciones relacionadas a educación establecidas en la Ley Nr 5590/16 que modifica la Carta Orgánica Municipal son:

- Las municipalidades convocarán a audiencias públicas²¹ para brindar información al público, a más tardar en la primera quincena de febrero de cada año, en las cuales comunicarán las actividades, proyectos ejecutados y en ejecución, entre otros del periodo anterior fenecido, para lo cual deberán presentar un folleto informativo, que deberá contener, entre otros:
 - ▶ Montos de transferencias recibidas por el municipio del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) del ejercicio fenecido, con documentos respaldatorios.

¹⁹ Corresponde a la Ley Nr 4758/2012 “que crea el FONACIDE”

²⁰ Corresponde a la Resolución del MEC Nr 424/2022 “por la cual se aprueba el Manual de Microplanificación de la oferta educativa – Versión 5 y se abroga la Resolución Nr 297.2020”

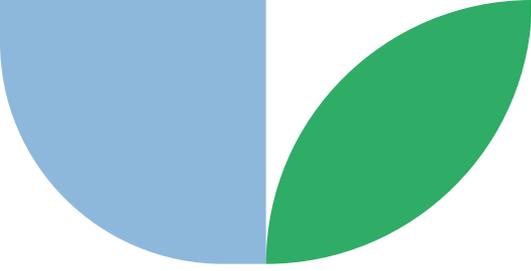
²¹ Corresponde a la Ley Nr 5590/2016 “que modifica el artículo 69 de la Ley 3966”, Art. 1.

- ▶ Detalle de la aplicación y ejecución de los fondos del FONACIDE en obras y otros rubros establecidos en la legislación de referencia, saldo presupuestario y financiero de los mismos, enumerando obras realizadas con sus especificaciones técnicas, obras por desarrollar en espera y criterios que hayan sido tenidos en cuenta para su realización o identificación como prioritarios, con documentos respaldatorios.
- ▶ Licitaciones del ejercicio fenecido y si existieren las del año en curso, que guarden referencia con la fuente de financiamiento de estos fondos.

Reflexiones, análisis y preguntas clave

- ¿Cuál es el grado de participación de los gobiernos locales en la gestión de políticas educativas? Fundamente la respuesta.
- Comenta sobre el nivel de importancia de la participación de los actores locales en la gestión de las políticas educativas.





03

INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS



INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

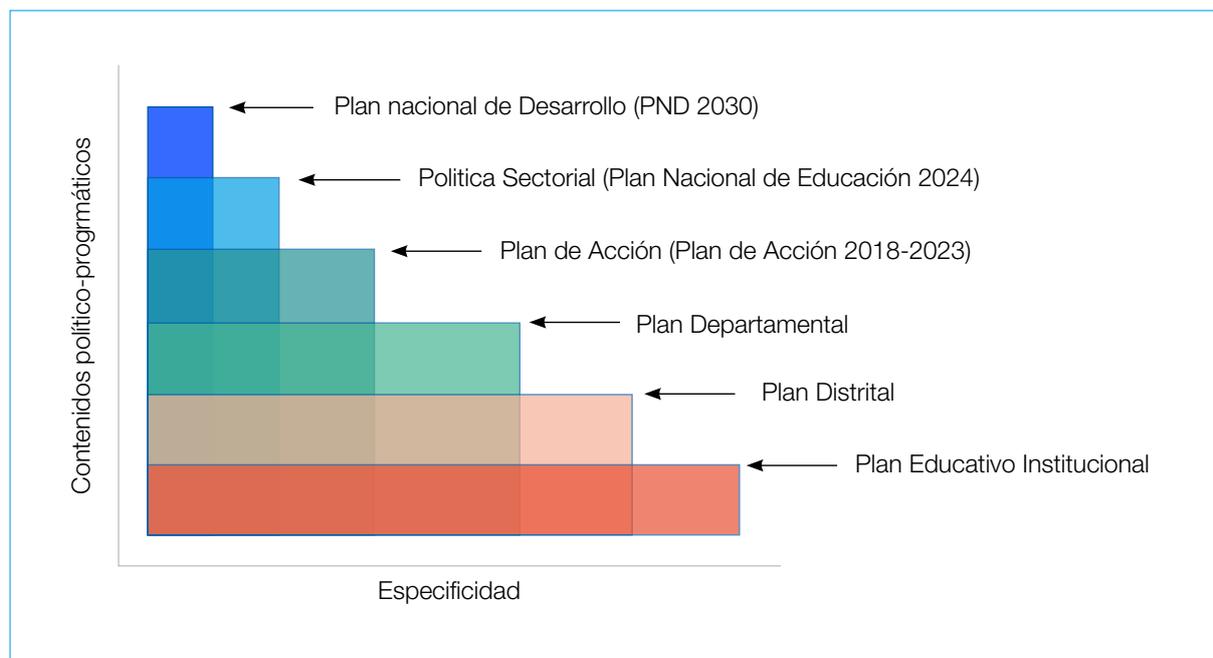
Esta sección presenta conceptos básicos y herramientas de planificación que permiten a todas las instancias involucradas, contribuir al cumplimiento de objetivos globales acordados, a través de planes de desarrollo, políticas sectoriales, planes de acción y planes institucionales.

Al finalizar esta sección, se espera que el lector pueda conocer la relación entre planes nacionales de desarrollo, planes sectoriales y planes de acción, identificar las características principales de un plan sectorial y reconocer las principales etapas del diseño de un plan para educación, tomar conciencia sobre la importancia de contar con un plan departamental de educación.

Planes sectoriales

Para concretar las políticas públicas, se desarrollan planes, programas y proyectos a nivel nacional, departamental y distrital. Los planes sectoriales, como los de salud y educación, por ejemplo, se desarrollan a partir de una estrategia país de largo plazo, un plan nacional de desarrollo y una agenda sectorial. Los contenidos político-programáticos se concretan en distintos niveles, llegando hasta la planificación institucional.

Gráfico 2. Niveles de especificidad de los instrumentos de planificación



Fuente: Elaboración propia.

En Paraguay, el Plan Nacional de Desarrollo vigente²², establece estrategias que orientan las políticas públicas para construir un país con menos pobreza, con más desarrollo social, con crecimiento económico inclusivo, insertado adecuadamente en el mundo (PND 2030). Cabe destacar, que el plan nacional de desarrollo, no integra a la educación como eje estratégico, sino como acción transversal para su cumplimiento.

La política educativa nacional está orientada a contribuir a implementar las siguientes estrategias del PND 2030, en conjunto con otros sectores:

Gráfico 3. Ejes estratégicos y líneas transversales del PND 2030

Ejes estratégicos	Líneas transversales			
	Igualdad de oportunidades	Gestión pública eficiente y transparente	Ordenamiento territorial	Sostenibilidad ambiental
Reducción de pobreza y desarrollo social	Desarrollo social equitativo	Servicios sociales de calidad	Desarrollo local participativo	Hábitat adecuado y sostenible
Crecimiento económico inclusivo	Empleo y seguridad social	Competitividad e innovación	Regionalización y diversificación productiva	Valorización del capital ambiental
Inserción de Paraguay en el mundo	Igualdad de oportunidades en un mundo globalizado	Atracción de inversiones, comercio exterior e imagen país	Integración económica regional	Sostenibilidad del hábitat global

Fuente: STP, PND 2030

El sector educativo define algunas metas alineadas a los ejes estratégicos del PND 2030, que se presentan a continuación en base a una publicación de CEPAL²³:

1. Eje estratégico: Reducción de pobreza y desarrollo social
 - a. Desarrollo social equitativo
 - i. Aumentar a 70% la cobertura de educación inicial
 - ii. Universalizar la educación preescolar
 - iii. Aumentar 5 veces el promedio de escolaridad de la población indígena
 - iv. Universalizar el alfabetismo en la población indígena
 - v. Universalizar la cobertura en la educación escolar básica
 - vi. Aumentar la cobertura de EM al 92% con énfasis en sectores vulnerables
 - vii. Universalizar la alfabetización en adolescentes y adultos

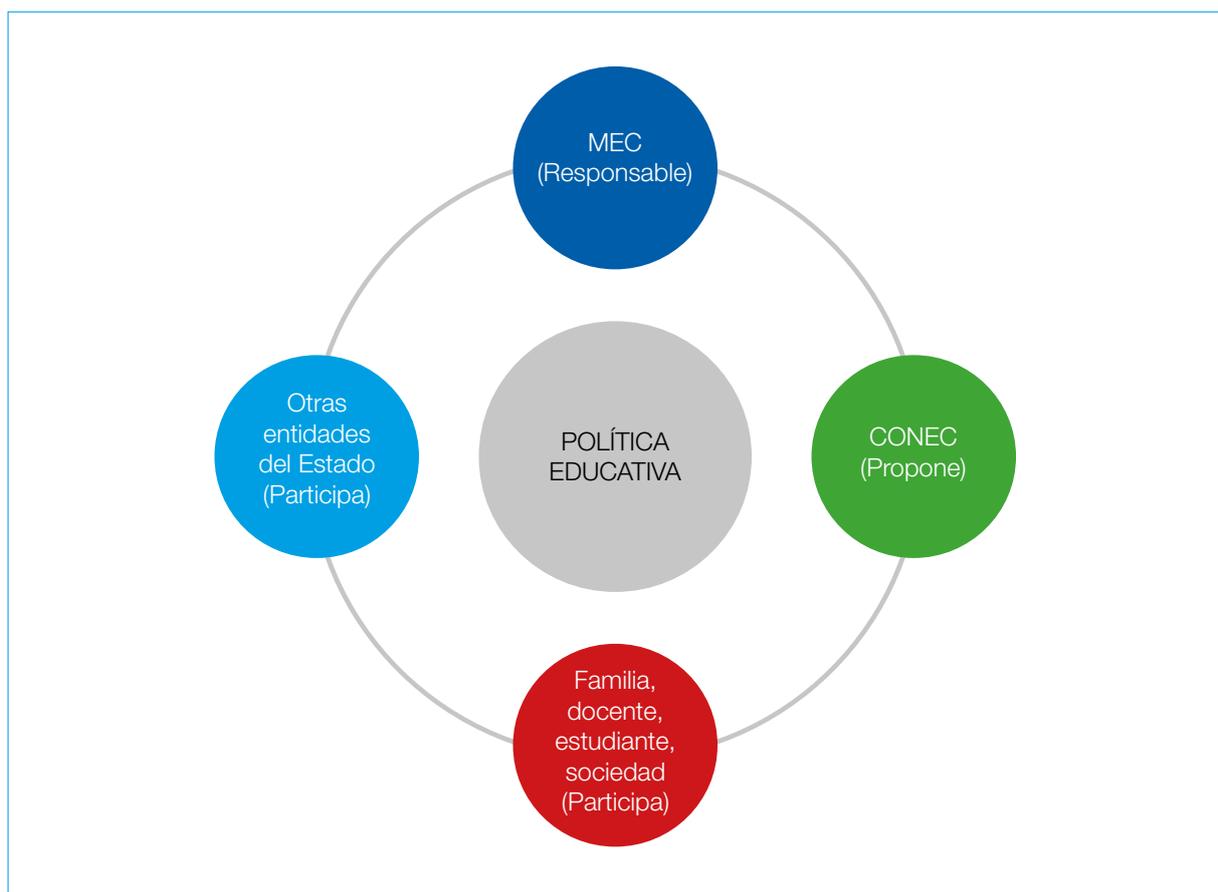
²² <https://observatorio.org.py/informe/160>

²³ <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-paraguay-2030>

2. Eje estratégico: Servicios sociales de calidad
 - a. Empleo y seguridad social
 - i. Alcanzar los estándares internacionales de calidad educativa (universalización del nivel 2 en prueba PISA y promedio en nivel 3 o más).
 - ii. 85% de jóvenes de 20-32 años de los quintiles más pobres incluidos en programas de capacitación laboral.
 - b. Competitividad e innovación
 - i. Seguridad jurídica y desarrollo de un gobierno abierto, transparente y eficiente, con adecuado apoyo a la producción y mejoramiento de la infraestructura de transporte, logística y telecomunicaciones, teniendo como fundamentos la educación superior, la innovación, la investigación y el desarrollo tecnológico.
 - ii. Aumentar al 80% el uso de internet de banda ancha –o tecnología equivalente.
3. Inserción del Paraguay en el mundo

En nuestro país, las instancias que participan en el diseño de la política educativa son el MEC, como instancia responsable, el CONEC como proponente de políticas, como participantes se involucran otras instancias del Estado, estudiantes y familias, docentes, la sociedad.

Gráfico 4. Instancias que participan en el diseño de la Política educativa y sus roles



Fuente: Elaboración propia

Características de un plan sectorial

La UNESCO, en su Guía de Elaboración de un Plan Sectorial para Educación (2015), señala que un plan sectorial debe ofrecer una visión general, debe ser estratégico, global, basado en evidencias, alcanzable, sensible al contexto y presta atención a las disparidades. A nivel nacional, el Plan Nacional de Educación 2024²⁴, es el plan sectorial vigente para educación.

Gráfico 5: Características generales de un Plan Sectorial

Características de un Plan Sectorial	Descripción
Brinda una visión general	Recoge en los objetivos la posición general que incluye (i) la política de desarrollo gubernamental, (ii) el enfoque adoptado por el gobierno para conseguir las metas, y (iii) los principios y valores que guían dicho enfoque
Es estratégico	Identifica las estrategias para poder llevar a cabo la visión, que engloba las capacidades humanas, técnicas y financieras necesarias, y se establecen las prioridades.
Es un documento global	Cubre todo el sistema educativo, enfatizando en aquellos niveles vinculados al derecho a la educación y a la escolarización obligatoria, y se contempla que la educación tiene lugar a lo largo de toda la vida.
Está basado en evidencia	El proceso comienza con un análisis del sector educativo, que proporciona datos y evaluaciones que conforman la información básica sobre la que se desarrollarán las estrategias y programas.
Es alcanzable	Se basa en un análisis de la evolución actual y de sólidas hipótesis sobre cómo afrontar las limitaciones financieras, técnicas y políticas y conseguir una ejecución eficaz. Es necesaria una fuerte apropiación por parte de los actores principales para garantizar su viabilidad.
Es sensible al contexto	Incluye un análisis de las vulnerabilidades específicas .
Presta atención a las disparidades	Atiende las diferencias significativas de género entre niños y niñas, y desigualdades entre distintos grupos de estudiantes en cuanto a la participación y la calidad de la educación. Dichos grupos pueden diferenciarse por razones geográficas, socioeconómicas o étnicas, o por sus capacidades.

Fuente: Elaboración propia en base a la Guía de Elaboración de un Plan Sectorial para Educación (UNESCO, 2015).

²⁴ <https://www.observatorio.org.py/informe/164>

Principales etapas de la elaboración de un plan sectorial

Un plan sectorial debe responder a las necesidades de la población, por tanto parte de la elaboración de un diagnóstico general, una vez identificadas las problemáticas se desarrollan intervenciones que den respuesta a las mismas. Para llevarlas adelante, se estima la inversión que es requerida, se elabora un plan de acción y se realiza el seguimiento y monitoreo de los avances de su implementación, se definen los mecanismos de evaluación.

Diagnóstico sectorial

El diagnóstico sectorial basado en evidencias sirve de base para la identificación de los avances y los problemas y desafíos del sector. Este diagnóstico, además de lo sectorial, debe de incorporar el análisis de contextos (económico, demográfico, socioculturales, político institucional), las políticas públicas que se están implementando, así como los aspectos financieros/presupuestarios, organización del sistema educativo, capacidades de gestión institucional.

Este diagnóstico permitirá dimensionar la magnitud del problema y las causas que lo originan. De la buena identificación del problema depende la pertinencia de las estrategias que se implementan para neutralizar las causas que lo generan y lograr los resultados propuestos. Para poder realizar un diagnóstico profundo, se deben llevar a cabo consultas con todos los actores relevantes durante las distintas etapas del proceso, con el fin de llegar a acuerdos sobre las principales cuestiones, causas determinantes y conclusiones tentativas²⁵ (UNESCO, 2015).

Las fuentes para la elaboración del diagnóstico pueden ser variadas, sin embargo, es necesario que la información sea de calidad y de fuentes confiables. Las diferentes fuentes, como ser la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC)²⁶, investigaciones realizadas, fuentes propias del MEC como el Registro Único del Estudiante (RUE)²⁷, la microplanificación²⁸. En esta etapa, los sistemas de información, investigaciones realizadas, entre otros, resultan de gran utilidad. Actualmente, la elaboración del diagnóstico a nivel institucional, se realiza en la primera fase de la implementación de la metodología de microplanificación.

Priorización de las intervenciones

En esta etapa se identifican y diseñan las intervenciones a través de las cuales se busca dar respuesta a los problemas/desafíos identificados en el diagnóstico sectorial. Esta respuesta es conveniente que sea debatida en grupos de trabajo de forma a garantizar que exista una comprensión plena de las causas que dan origen al problema de forma a que las intervenciones propuestas sean coherentes y adecuadas para cada caso.

Se definen los objetivos, estrategias y acciones a implementar e identifican los resultados esperados y se definen los indicadores a través de los cuales se medirán los avances en la ejecución y los resultados.

²⁵ https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233767_spa

²⁶ <https://www.ine.gov.py/resumen/MTg2/principales-resultados-ephc-primer-trimestre-2022>

²⁷ <https://rue.mec.gov.py/rue/>

²⁸ <https://observatorio.org.py/informe/179>

Estimación de la inversión requerida

Para la estimación de la inversión requerida para la implementación del Plan es necesario contar con la proyección de la matrícula utilizando indicadores de acceso (tasa de acceso al primer grado) y flujo de estudiantes (tasas de promoción, repitencia y abandono). En base a la estimación de la matrícula, las normativas vigentes y la propuesta educativa a implementar, se identifican los requerimientos de los recursos humanos, infraestructura, equipamiento y demás recursos necesarios.

Una vez identificados los recursos requeridos, se procede a la proyección de los costos. Esta estimación debe ser lo más completa posible de forma a proporcionar información fidedigna sobre los requerimientos de inversión. En este proceso se revisan los recursos disponibles a fin de identificar la inversión adicional requerida. En términos prácticos, para determinar, por ejemplo, la inversión adicional requerida para infraestructura y equipamiento, se deben considerar los recursos disponibles con los que cuentan el MEC, las gobernaciones y los municipios, para este fin.

Elaboración del plan de acción

El plan de acción es un documento en cual se especifican las actividades a desarrollar, el tiempo en el que se ejecutarán, los costos asociados a cada actividad, los productos esperados y los responsables de su ejecución.

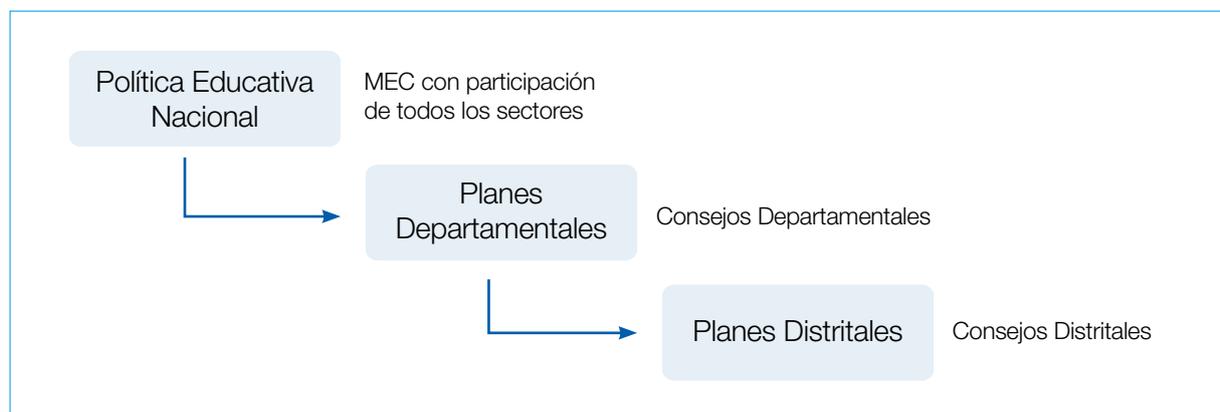
Seguimiento y monitoreo

Para realizar el seguimiento y monitoreo, es fundamental la definición de indicadores, que son características específicas, que pueden observarse y medirse y se usan para mostrar los cambios y avances de lo que se está haciendo. También es de suma importancia, identificar las fuentes de información a través de las cuales se generarán los indicadores.

Planes departamentales/distritales de educación

Para responder a los problemas y desafíos identificados en el diagnóstico en el ámbito educativo, se deberían elaborar planes departamentales y distritales de educación. Estos planes deben estar guiados por la Política Educativa a nivel nacional y el Plan nacional de educación vigente, para asegurar una misma visión país, pero también atendiendo las características de cada departamento y distrito.

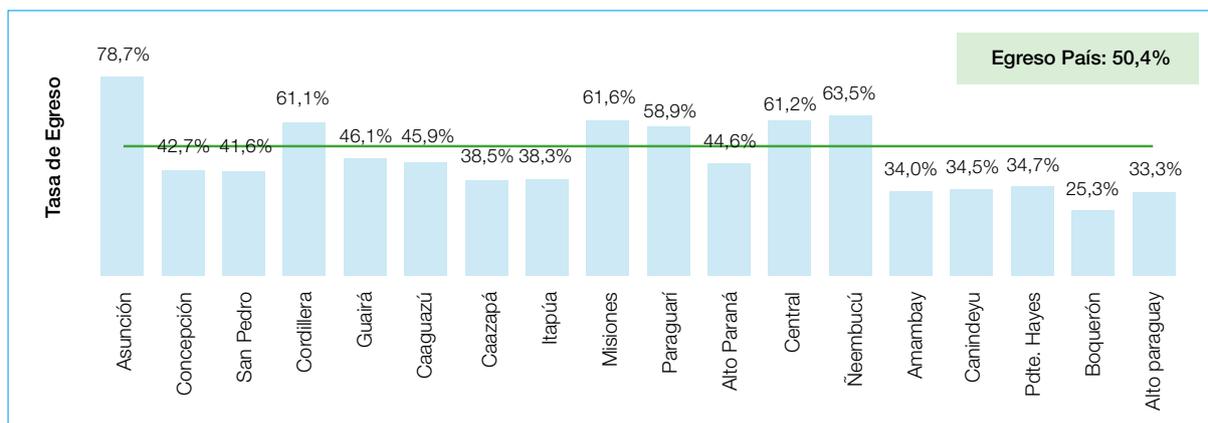
Gráfico 6. Instancias que elaboran planes educativos



Fuente: Elaboración propia.

Los planes departamentales y distritales de educación son esenciales para abordar los desafíos a nivel local, que son diferentes para cada caso particular. A modo de ejemplo, se puede ver que en general, la proporción de estudiantes que iniciaron sus estudios en 2010 y que los terminaron en 2021 (12 años de escolaridad), es del 50,4%. Esta proporción varía radicalmente cuando se observa cada departamento. En la ilustración de más abajo, se ven claramente las diferencias que se dan entre un departamento y otro. Como puede notarse la magnitud del desafío en el departamento de Cordillera (61,1%) es inferior al del Boquerón (25,3%).

Gráfico 7. Tasa de egreso por departamento. Cohorte 2010-2021



Fuente: MEC-DGPE. 2021 - RUE

En términos de requerimientos de aulas se pueden observar también diferencias significativas entre los departamentos en cantidad de aulas a intervenir.

Gráfico 8. Requerimientos de intervención en construcción/reparación/adequación de aulas - Microplanificación 2021

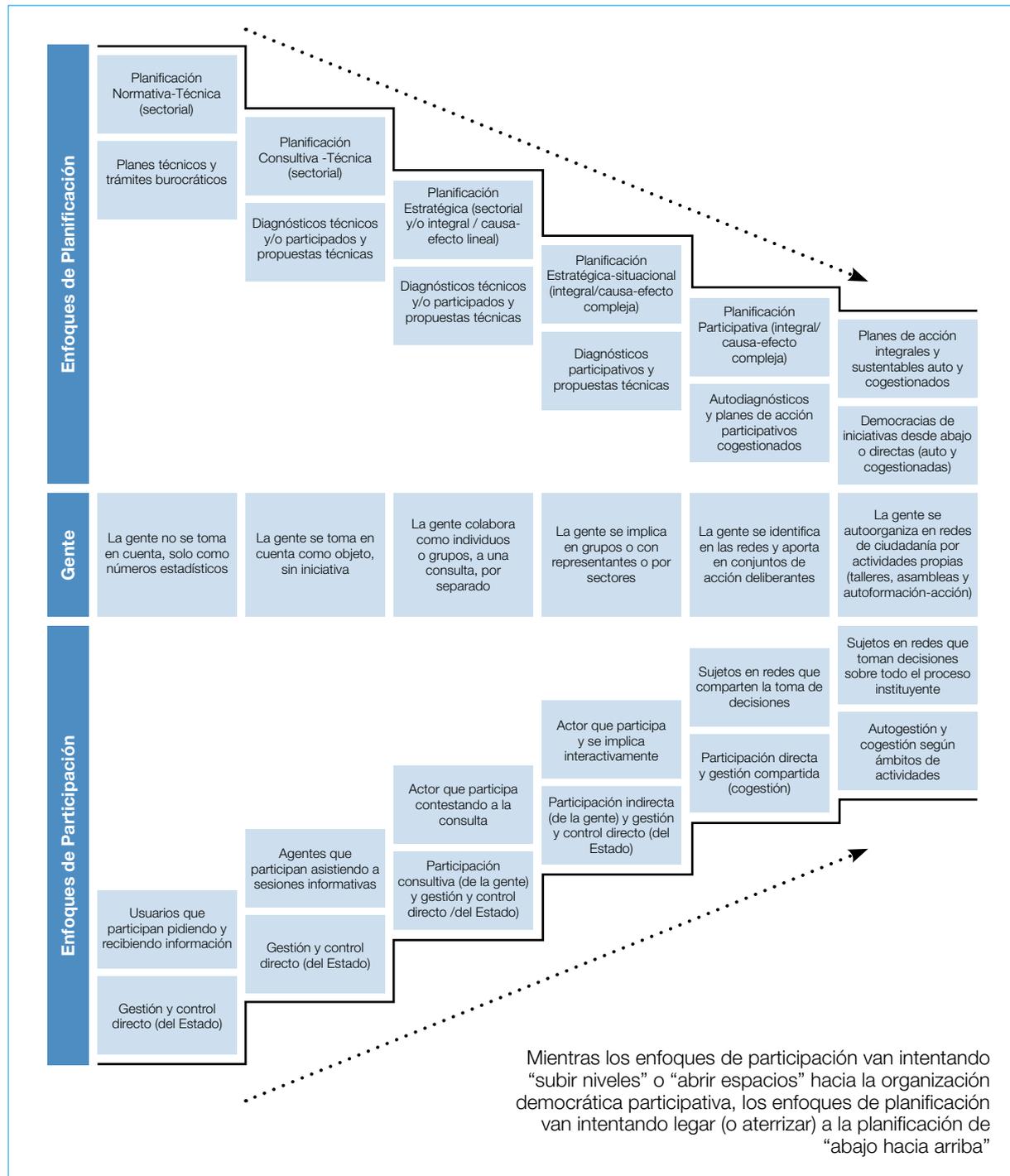
Departamento	Aulas		
	Aula nueva	Aula para reparar	Aula para adecuar
Capital	119	284	37
Concepción	271	595	21
San Pedro	777	1.080	6
Cordillera	254	775	27
Guairá	264	580	20
Caaguazú	743	1.404	27
Caazapá	362	453	3
Itapúa	395	1.027	50
Misiones	174	404	31
Paraguarí	253	742	7
Alto Paraná	396	999	36
Central	914	2.276	173
Ñeembucú	76	326	32
Amambay	159	236	3
Canindeyú	447	568	6
Presidente Hayes	177	323	26
Boquerón	98	150	12
Alto Paraguay	30	67	7
Total general	5.909	12.289	524

Fuente: MEC, DGPE

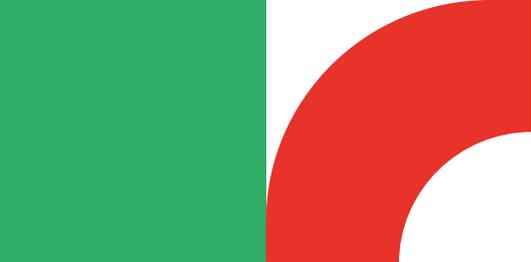
Reflexiones, análisis y preguntas clave

- ¿Cuál es la importancia de contar con un Plan Departamental de Educación?.
- Identifica una experiencia local de planificación en tu comunidad y analiza en base al gráfico.

Gráfico 9. Escalera de enfoques de planificación y participación

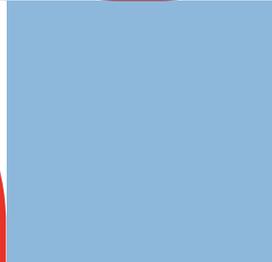
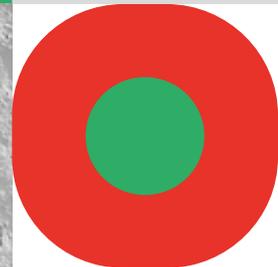
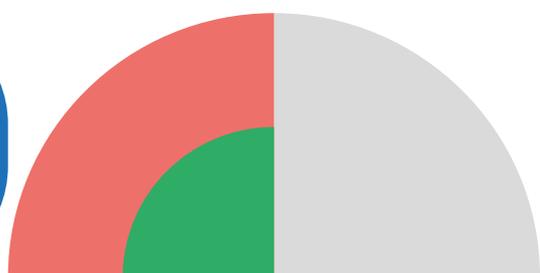


Fuente: Adaptado de la "Doble escalera de la participación de la Red CIMAS", citada en López-Sánchez, M.P. et al, 2018



04

PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta sección presenta conceptos básicos sobre la participación en la gestión de políticas públicas, teniendo en cuenta que la educación como derecho fundamental y bien común, por su naturaleza, incorpora la participación de los sujetos de derecho.

Al finalizar esta sección, se espera que el lector pueda identificar normativas que garantizan a la ciudadanía el derecho a la participación en la gestión de políticas públicas, conocer los espacios institucionalizados para la participación en educación, así como las instancias del MEC que deben apoyar la participación.

La participación tiene especial importancia en el ámbito de la educación, ya que se considera que tiene la naturaleza de una obra colectiva. Nuestra Constitución Nacional, reconoce la importancia de la participación de la sociedad, a través de las familias, los municipios y el Estado, declarándolos a todos corresponsables de la educación (Art. 75) y determinando que la organización del sistema educativo es responsabilidad del Estado con la participación de las distintas comunidades educativas (Art. 76). También la política educativa incorpora la participación de la sociedad a la educación. La Ley General de Educación dispone que la familia, la comunidad, el Estado, los docentes y los alumnos deben integrar esfuerzos para llevar adelante el proceso educativo (Art. 13) y determina que la política educativa es definida por el por el Estado, en consulta permanente con la sociedad (Art. 19).

Bases sólidas para la participación

Las bases para la participación en la educación se sientan en la Constitución Nacional, que dispone que “Toda persona es libre de asociarse o de agremiarse con fines lícitos” (Art. 42). La Ley Nr. 57/90 “que aprueba y ratifica la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño”, reconoce el derecho de los niños a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas” (Art. 15), y el Código de Niñez y Adolescencia (Ley Nr. 1680/01), dispone que el sistema educativo garantizará al niño y adolescente el derecho de organizarse y participar en entidades estudiantiles (Art. 21).

Otras normativas nacionales, como la Ley General de Educación, asegura a los estudiantes el derecho de Integrar libremente asociaciones, cooperativas, clubes, centros estudiantiles u otras organizaciones comunitarias (Art. 125), y corresponde a la dirección de la institución educativa promover la organización de asociación de alumnos y padres, así como apoyar a los docentes en la creación de la asociación de educadores profesionales de la institución (Art. 143).

Entre los principios de la educación, se menciona “la participación y colaboración de los padres o tutores en todo el proceso educativo” (Art. 11). La Ley General de Educación, garantiza a los padres “el derecho de asociarse y organizarse como cuerpo colegiado de padres y tutores con el objeto de colaborar con el Estado y con el resto de la comunidad educativa en la mejor formación de los alumnos” (Art. 129). Por otro lado, los padres tienen la obligación de colaborar con las autoridades y demás miembros de la comunidad educativa institucional para mejor desarrollo de los planes, programas y actividades educativas, respetando la responsabilidad profesional del docente (Art. 130) y los docentes el derecho a asociarse y participar en organizaciones gremiales y sindicales (Art. 135).

La UNESCO (2015) señala la importancia de reforzar el papel de la sociedad civil y otros asociados en la educación para una buena gobernanza y que la política nacional de educación debería ser fruto de una amplia consulta social y un consenso nacional considerando que la educación no es solo responsabilidad del gobierno sino de la sociedad en su conjunto.

Espacios de participación organizada

Para que los actores puedan participar en la gestión de las políticas públicas, una condición básica es que estén organizados. Las normativas también sientan las bases para la organización de los actores cuyo rol será fundamental para que pueda cumplirse la garantía del derecho a una buena educación para todos, sin exclusión.

Los Gobiernos Departamentales y los Municipios son actores muy importantes para la educación. La Ley General de Educación prevé la conformación de Consejos Departamentales de Educación en todos los departamentos del país, en coordinación con las gobernaciones (Art. 113). La conformación y las funciones de los Consejos departamentales de Educación están definidos en la Carta Orgánica del MEC (Ley 5749/17, Art. 95 y 96).

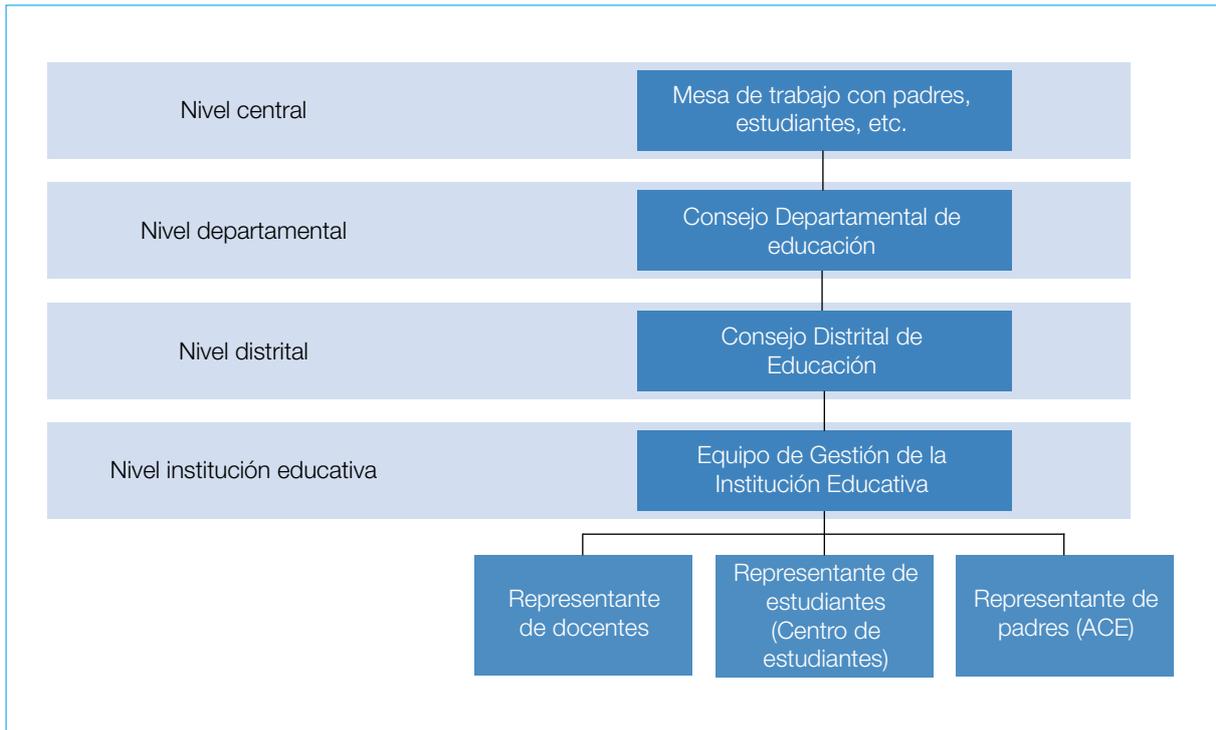
En cuanto a los Consejos Distritales de Educación, los mismos cuentan con la Resolución del MEC Nr. 917/23, en la que se definen su integración, reconocimiento y funciones.

El Equipo de Gestión de la Institución Educativa (EGIE) cuenta con la Resolución del MEC Nr. 15.917/15, que reglamenta la creación y conformación del EGIE. Cabe destacar, que los miembros del EGIE que representan a grupos de estudiantes y de padres, deben ser elegidos por sus pares para integrar este espacio y tienen la responsabilidad de velar por los intereses de sus grupos.

Por su parte, la Ley Nr. 4853/13 regula la conformación, organización y funcionamiento de la Asociación de Cooperación Escolar (ACE) en las instituciones educativas del país.

Los Centros de Estudiantes son espacios de participación cuya función, según la Resolución del MEC Nr. 1/16, es promover y defender los intereses y derechos de los estudiantes (Art. 12). Otras formas de organización estudiantil son los Consejos de Delegados y los Consejos Escolares conformados por estudiantes del primer y segundo ciclos de la EEB.

Gráfico 10. Esquema de espacios de participación en la gestión educativa



Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa vigente

Funciones y conformación de instancias de participación

A continuación, se describen la conformación y las funciones de los espacios formales de participación, así como su propósito.

NIVEL DEPARTAMENTAL

Consejos Departamentales de Educación (CDE)

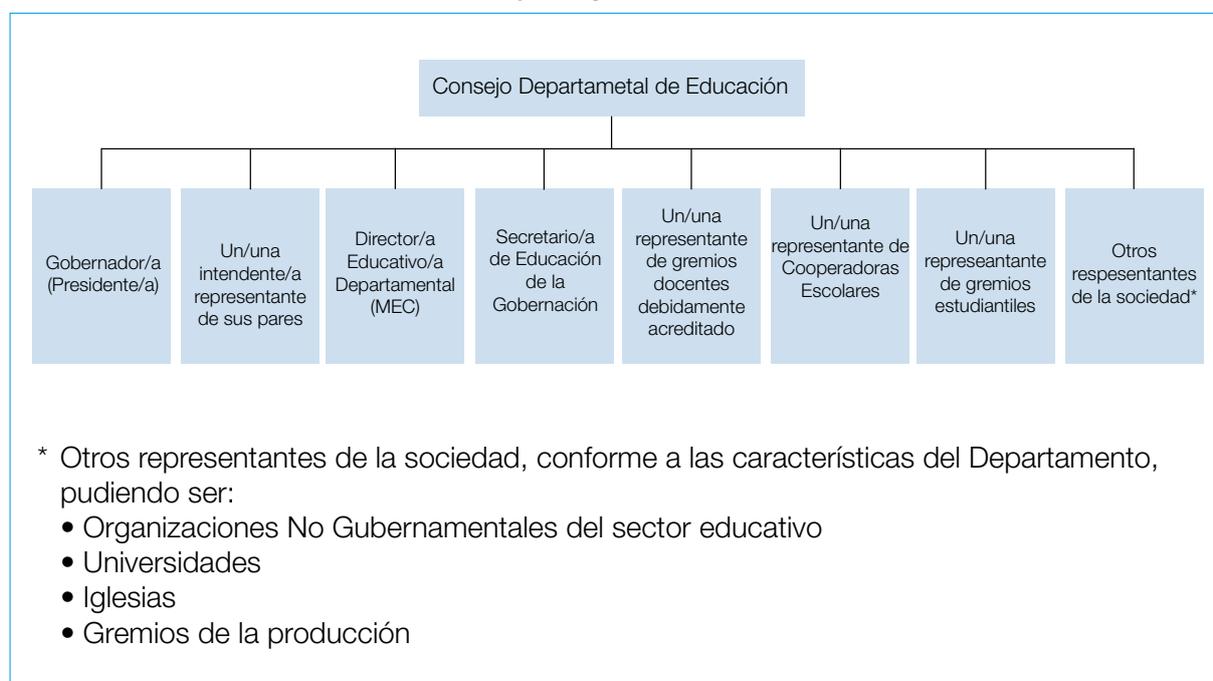
Los CDE²⁹ están conformados por los principales referentes del nivel departamental/territorial y tienen la responsabilidad, entre otros temas, de:

- Formular las políticas educativas departamentales alineadas con las políticas educativas nacionales y promoviendo la participación de municipios, padres de familia, gremios docentes y otras organizaciones departamentales en la elaboración, ejecución y seguimiento de los proyectos educativos.
- Acompañar la implementación de las políticas educativas, en el Departamento, asegurando que las mismas hayan sido adaptadas a la realidad y a las necesidades locales;
- Facilitar el cumplimiento del calendario escolar, sobre la base de los días de clase establecidos en la Ley, considerando la realidad local.

²⁹ Ley 5749/17. Art. 95 y 96

- Concertar líneas de acción con los municipios y otros actores de la sociedad local, para coadyuvar en el mejoramiento de la calidad, equidad, pertinencia e inclusión educativa en el Departamento.
- Promover la actualización permanentemente del diagnóstico de la situación de la educación en el Departamento, sobre la base del análisis de las estadísticas continuas y los resultados de las evaluaciones de rendimiento académico.
- Proponer líneas de investigación y programas específicos para la mejora del rendimiento académico en el Departamento.
- Proponer acciones que ayuden a la optimización de la inversión pública en educación, promoviendo la aplicación de los recursos en forma coordinada entre el Ministerio de Educación y Ciencias, el gobierno departamental, los municipios, y otras instituciones.
- Participar en la elaboración del anteproyecto de presupuesto educativo de cada una de las instituciones responsables de la educación en su Departamento, promoviendo el trabajo coordinado y orientado al bien común.
- Promover la integración de Consejos Distritales de Educación.

Gráfico 11. Conformación del Consejo Departamental de Educación



Fuente: Elaboración propia en base a la normativa vigente.

Los Consejos Departamentales de Educación deben ser reconocidos por Resolución del MEC, gozan de autonomía funcional, dictan su propio reglamento, y actúan en estrecha relación con el Ministerio, a través de la Dirección Departamental de Educación.

NIVEL DISTRITAL

Consejos Distritales de Educación

Los Consejos Distritales de Educación³⁰ son instancias donde están representados todos los actores de la comunidad. Tienen como funciones:

- Formular las políticas educativas distritales en consonancia con las políticas educativas nacionales y departamentales.
- Promover la participación de padres de familia, estudiantes, sindicatos de gremios docentes y otras organizaciones distritales en la elaboración y ejecución y seguimiento de los proyectos educativos distritales.
- Acompañar la implementación de las políticas educativas, en el Distrito, asegurando que las mismas hayan sido adaptadas a la realidad y a las necesidades locales.
- Colaborar con la adecuación del currículum nacional según las características y necesidades educativas del distrito.
- Facilitar el cumplimiento del calendario escolar, sobre la base de los días de clase establecidos en la ley, considerando la realidad local.
- Concertar líneas de acción con los municipios y otros actores de la sociedad local, para coadyuvar en el mejoramiento de la calidad, equidad, pertinencia e inclusión educativa en el Distrito.
- Promover la actualización permanentemente del diagnóstico de la situación de la educación en el Distrito, sobre la base del análisis de las estadísticas continuas y los resultados de las evaluaciones de rendimiento académico.
- Proponer líneas de investigación y programas específicos para la mejora del rendimiento académico en el Distrito.
- Proponer acciones que ayuden a la optimización de la inversión pública en educación, promoviendo la aplicación de los recursos en forma coordinada entre el MEC, el gobierno departamental, el municipio y otras instituciones.
- Participar en la elaboración del anteproyecto de presupuesto educativo de cada una de las instituciones responsables de la educación en su Distrito, promoviendo el trabajo coordinado y orientado al bien común.

Los Consejos Distritales de Educación serán reconocidos por acto administrativo de la Dirección Departamental de Educación, gozarán de autonomía funcional, dictarán su propio reglamento y actuarán en estrecha relación con el Ministerio, a través de la Supervisión Educativa.

Conformación del Consejo Distrital de Educación:

- El/la Intendente/a, quien lo preside.
- Un/una Supervisor/a Educativo/a de la zona.
- El/la Secretario/a de Educación de la Municipalidad.
- Un/una representante de los Sindicatos del Gremio Docente debidamente acreditado/a.
- Un/una representante de las Asociaciones de Cooperadora Escolar.
- Un/una representante de Gremios Estudiantiles.
- Otros representantes de la sociedad, conforme a las características del Distrito, pudiendo ser:
 - ▶ Universidades.
 - ▶ Iglesias.
 - ▶ Gremios de la producción.
 - ▶ Organizaciones No Gubernamentales del sector educativo, con convenios vigentes con el MEC.

³⁰ Resolución MEC N°917/23

NIVEL DE INSTITUCIÓN EDUCATIVA

Equipo de Gestión de Instituciones Educativas

Los equipos de gestión de instituciones educativas, se conforman en establecimientos, centros educativos e instituciones de gestión oficial de los niveles Educación Inicial y Escolar Básica y Educación Media, para apoyar, colaborar y gestionar de manera participativa el servicio público de la educación, en el marco de un Proyecto Educativo Institucional. Los EGIE se crean como espacios de fomento a la participación y la gestión educativa democrática, en los que se “reconoce que es necesaria la participación de los niños, las niñas, los adolescentes y jóvenes como protagonistas en la construcción de su educación”³¹.

Con estos espacios, el MEC busca generar una visión de la educación como tarea compartida con la comunidad, impulsar diálogos periódicos entre educadores, representantes de padres y de alumnos, elegidos democráticamente por sus pares. La Coordinación Departamental de Supervisiones Educativas y los Supervisores de Apoyo Técnico Pedagógico son los encargados de acompañar la creación y conformación del EGIE. El acta de conformación del EGIE, debe ser refrendada y registrada por las Supervisiones de Apoyo Técnico Pedagógico.

Funciones:

- Garantizar la rendición de cuentas públicas de la gestión pedagógica, administrativa y financiera, ante los diferentes estamentos de la comunidad educativa, como mínimo dos veces por año.
- Garantizar el desarrollo institucional, respetando la dirección administrativa y pedagógica y los roles de los miembros de la comunidad.
- Orientar la gestión de la institución educativa en las dimensiones pedagógico-curricular, administrativa-financiera, estructural-organizacional y comunitaria, considerando el proyecto educativo institucional. El EGIE deberá impulsar la elaboración participativa del PEI.
- Establecer mecanismos que centren su atención en los procesos y resultados de los aprendizajes (seguimiento, monitoreo y evaluación de los aprendizajes).
- Definir, implementar y evaluar el PEI atendiendo el diagnóstico institucional, el contexto local y regional.
- Velar por el cumplimiento de la visión y misión institucional, como también los objetivos y metas a largo, mediano y corto plazo.
- Elaborar, implementar y evaluar el plan operativo anual a ejecutarse para cada año lectivo, así como el anteproyecto de presupuesto según competencias. Los mismos deberán tener la aprobación de la comunidad escolar y estarán basados en la metodología de la microplanificación.
- Difundir el PEI y los avances que se producen en el proceso de su ejecución.
- Fortalecer la participación de la comunidad educativa, garantizando la conformación democrática y el funcionamiento de organizaciones estudiantiles, docentes, padres y otros estamentos.
- Elaborar con todos los actores involucrados, normas de convivencia democrática institucional, para su aprobación posterior según los procedimientos vigentes.
- Impulsar y colaborar con la formación continua de los actores educativos.
- Fortalecer la práctica de una comunicación asertiva y efectiva entre los diferentes actores de la comunidad educativa interna y externa (otras instituciones, entidades y agentes sociales).
- Los miembros serán responsables de la atención y búsqueda de soluciones de los conflictos suscitados en la institución educativa.

³¹ Resolución MEC Nr. 15.917/15

Conformación del EGIE

Los miembros del EGIE deben ser electos por sus pares, en asambleas para el efecto. Las organizaciones representantes de padres y estudiantes deben estar legalmente constituidas y registradas. Los miembros ejercen su mandato por dos años, pueden ser reelectos por un periodo más, salvo el director, que es miembro nato, hasta que duren sus funciones. Los representantes de estudiantes solo pueden ser miembros si están matriculados en la institución educativa, los representantes de padres culminan su mandato cuando sus hijos egresen o dejen de pertenecer a la institución educativa.

Los miembros del EGIE son:

- El/la Director/a de la institución educativa.
- Un/una representante de docentes.
- Un/una representante de padres.
- Un/una representante estudiantil.
- Un/una representante de otros actores educativos según la realidad educativa y el servicio prestado, que será incluido por mayoría simple del Equipo de Gestión de Instituciones Educativas.

Asociación de Cooperación Escolar

La Asociación de Cooperación Escolar (ACE)³², es un “organismo de cogestión, apoyo y colaboración en las instituciones educativas de gestión oficial, privada y privada subvencionada de los niveles de Educación Inicial, Escolar Básica y Educación Media” (Art. 1). Su fin es cooperar con el Estado en forma participativa y organizada a fin de contribuir al desarrollo y mejoramiento de la calidad de la educación (Art. 5).

La ACE debe promover los principios rectores de su vida institucional: “La participación democrática, la justicia social, la inclusividad, la solidaridad, equidad de género, respeto y transparencia en la gestión y la no discriminación en el ámbito educativo escolar, desde la perspectiva de los Derechos Humanos” (Art. 3).

Derechos, obligaciones y prohibiciones de las ACE

Son derechos de las ACE (Art. 7):

- Los establecidos en el Artículo 129 y concordantes de la Ley Nr. 1264/98 “General de Educación”.
- Los establecidos en el Artículo 120 y concordantes del Código Civil Paraguayo.
- Acceder a información acerca de la utilización por parte de los directivos de la institución educativa, de los recursos financieros provenientes del MEC.
- Promover espacios de formación y capacitación de sus miembros para fortalecer la labor de la institución y la comunidad.
- Fomentar la libre integración de los alumnos en asociaciones, cooperativas, clubes, centros estudiantiles u otras organizaciones comunitarias y acompañar el desarrollo de las actividades organizadas por los mismos.
- Proponer proyectos, programas y acciones tendientes al logro de los fines de desarrollo y mejoramiento de la calidad educativa.

³² La Ley Nr. 4853/13 “que regula la conformación, organización y funcionamiento de la ACE en instituciones educativas del país”, es la normativa vigente.

- Integrar el EGIE.
- Organizar actividades y eventos para el financiamiento de necesidades educativas, en concordancia con el Plan Educativo Institucional (PEI).

Son obligaciones de la ACE (Art. 8):

- Las establecidas en el Artículo 130 y concordantes de la Ley Nr. 1264/98 “General de Educación”.
- Participar de las acciones destinadas a generar espacios de diálogo y reflexión permanente sobre la marcha de la institución y las funciones, derechos, obligaciones y responsabilidades de los miembros de la comunidad educativa.
- Administrar los fondos recaudados en los diversos conceptos establecidos en sus estatutos.
- Rendir cuenta de las actividades realizadas a la Asamblea General, a la comunidad educativa y de los fondos públicos recibidos a la Contraloría General de la República, de conformidad con lo establecido en la Ley Nr. 1535/00 “de administración financiera del Estado”.
- Coordinar acciones conjuntamente con la autoridad institucional, con la comunidad organizada a nivel institucional y con otras instancias del sector público o privado a nivel local, departamental y nacional.

Queda expresamente prohibido a la ACE (Art. 9):

- Realizar actividades político-partidarias, tanto dentro como fuera del recinto de la institución educativa donde coopera.
- Organizar actividades que interrumpan el servicio público educativo en la institución educativa donde coopera.
- Promover o apoyar actos de cualquier naturaleza que atenten contra los principios de la convivencia democrática, la moral y las buenas costumbres en la comunidad educativa.
- Ejercer por medio de sus miembros, coacción directa o indirecta sobre directivos, estudiantes, personal docente, técnico, administrativo, de servicios y padres o tutores de la institución donde coopera para la obtención de beneficios personales.
- Registrar como autoridades de su Comisión Directiva a personal docente, técnico administrativo y directivo en la institución educativa donde coopera.

Conformación de la ACE

La ACE está integrada únicamente por padres, madres, encargados o tutores de alumnos matriculados en la institución educativa. Son autoridades máximas de la ACE: La Asamblea General, la Comisión Directiva. La Asamblea General Ordinaria debe realizarse entre los 90 y 120 días posteriores al cierre del año civil anterior.

En las comunidades indígenas, la conformación de la ACE se subordinará a las formas de organización y participación de los pueblos indígenas, garantizados por la Constitución Nacional y establecidas en las normativas que regulan la materia (Art. 26).

La Comisión Directiva está conformada mínimamente por 5 miembros (un máximo de 15):

- Un/una presidente/a
- Un/una vicepresidente/a
- Un/una tesorero/a
- Un/una secretario/a
- Un/una vocal

Los padres de familia, tutores o encargados de los alumnos matriculados en la institución educativa donde la ACE coopera, son sus socios activos. Son excluidos automáticamente como socios, cuando los alumnos a su cuidado hayan dejado de pertenecer a la institución educativa, en cualquier época del año.

Centro de Estudiantes

El Centro de Estudiantes³³ es un órgano de representación institucional de los estudiantes, a través del cual participan de la gestión democrática de la institución educativa (Art. 12). La organización estudiantil concretiza los derechos de los estudiantes a organizarse, a expresar libremente sus ideas y a que sus opiniones sean consideradas. Les da herramientas para participar democráticamente en la gestión educativa de su institución, en representación de sus demás compañeros.

Funciones

La función principal del Centro de Estudiantes es promover y defender los intereses y derechos de los estudiantes.

Conformación del Centro de Estudiantes

La máxima autoridad del Centro de Estudiantes es la Asamblea General, que debe convocarse dentro de los primeros 90 días de cada año escolar. La Comisión Directiva es electa por los estudiantes de la institución educativa y tiene a su cargo la dirección del Centro de Estudiantes.

Consejo de Delegados

El Consejo de Delegados es una organización de estudiantes delegados elegidos por sus pares que tiene como objetivo la promoción de los derechos y deberes de los estudiantes. El Coordinador del Consejo de Delegados, elegido por sus miembros, puede formar parte del EGIE, si el Centro de Estudiantes no está conformado.

Funciones

Como representantes de los grados o cursos a los que pertenecen, cumplen el rol de órgano consultivo y de comunicación directa entre el Centro de Estudiantes y los grados o cursos (Art. 22).

Conformación del Consejo de Delegados

El Consejo de Delegados está compuesto por estudiantes delegados elegidos por sus pares en asambleas de cursos o grados, en todos los niveles educativos, en la primera quincena de marzo, de cada año. Cada grado o curso elige un delegado titular y uno suplente, en voto libre, directo y secreto, con escrutinio público. No debe haber imposición de perfiles, ni ingerencia alguna del cuerpo docente o de la dirección de la institución educativa. Al momento de las elecciones no debe estar presente en el aula como observador, ningún docente.

Consejos Escolares

Los estudiantes de primer y segundo ciclos de la Educación Escolar Básica se pueden organizar en Consejos Escolares (Art. 25) para promover sus derechos y afianzar los valores humanos para la convivencia social y las habilidades para la vida en la comunidad.

³³ Resolución MEC Nr. 1/16 “por la cual se reglamenta la conformación y registro de las organizaciones estudiantiles, correspondientes a instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada”

Instancias de gestión del MEC que promueven la participación a nivel territorial

Los espacios de participación en el ámbito de la educación deben ser promovidos a través de las instancias de gestión a nivel departamental, distrital e institucional. Estas instancias son las Direcciones Departamentales de Educación, las Supervisiones Educativas y las Instituciones Educativas.

Direcciones Departamentales de Educación

Las instancias de gestión del MEC a nivel territorial están constituidas por las Direcciones Departamentales de Educación, que son responsables de la implementación de la política educativa a nivel departamental. De las Direcciones Departamentales dependen las Supervisiones Educativas y las Instituciones Educativas.

Los Directores Departamentales tienen entre sus funciones (Art. 94):

- Elaborar y actualizar permanentemente el diagnóstico de la situación de la educación del Departamento.
- Participar en el diseño de las políticas educativas, los planes estratégicos y el presupuesto de su jurisdicción, que respondan a los fines y objetivos de la educación paraguaya y los indicadores de logros educativos esperados a nivel departamental.
- Promover la participación de municipios, padres de familia, gremios docentes y otras organizaciones departamentales en la elaboración, ejecución y seguimiento de los proyectos educativos.
- Implementar las políticas educativas en el Departamento, asegurando que las mismas hayan sido adaptadas a la realidad y las necesidades locales.
- Concertar líneas de acción, con los municipios y otros actores de la sociedad local, que coadyuven con el mejoramiento de la calidad, equidad, pertinencia e inclusión educativa en el Departamento.
- Planificar, asesorar, supervisar y evaluar el desarrollo del proceso educativo en las instituciones escolares del Departamento.
- Formular e implementar instrumentos de gestión orientados a consolidar la autonomía de la institución educativa.
- Orientar sobre la aplicación de las normas en materia de supervisión educativa, en sus diferentes dimensiones: pedagógica, socio-comunitaria, administrativa-financiera y organizacional.
- Proveer información estadística e indicadores educativos confiables, relevantes y oportunos.

Supervisiones Educativas

Son instancias responsables de coordinar y supervisar la implementación de las políticas educativas, fomentando la participación activa de los directores y demás miembros de la comunidad educativa con el objeto de cumplir con los objetivos de la educación paraguaya, garantizando la aplicación de la normativa vigente en la materia.

³⁴ Ley 5749/17. Art. 94

Son funciones de los Supervisores Educativos (Art. 98):

- Aplicar el programa nacional de supervisión educativa en sus dimensiones pedagógica, administrativa y comunitaria.
- Asesorar en la elaboración de los Proyectos Educativos Institucionales.
- Supervisar la aplicación del currículum oficial y asesorar en el proceso de adecuación curricular a nivel local, asegurando su coherencia y pertinencia.
- Ejecutar y verificar el cumplimiento de las acciones de administración escolar relacionadas con los horarios y calendarios escolares, uso de las instalaciones educativas, cumplimiento de disposiciones que correspondan a la adecuada prestación de los servicios educativos.
- Ejecutar las políticas y estrategias educativas nacionales, asegurando su permanente adecuación a las características y necesidades de su jurisdicción departamental.
- Proponer acciones de mejora continua a la política y al programa departamental en materia de supervisión y evaluación de la calidad de la educación, y una vez aprobado, ejecutar y evaluar su cumplimiento.
- Proponer la creación de las dependencias necesarias para cumplir con sus objetivos.

Instituciones Educativas

Las instituciones educativas son los órganos responsables de implementar las políticas educativas en aula, para el cumplimiento de los fines y principios del sistema educativo nacional.

Son funciones de los directores de Instituciones Educativas (Art. 100):

- Aplicar el Proyecto Educativo Institucional.
- Conducir las actividades técnico-pedagógicas y administrativas de la institución a su cargo.
- Proponer lineamientos y acciones técnico-pedagógicas y administrativas, y una vez aprobado, ejecutar y evaluar su cumplimiento.
- Formular e implementar el Proyecto Educativo Institucional y otros instrumentos de gestión orientados a consolidar la autonomía de la Institución Educativa.
- Coadyuvar en el fortalecimiento de los Consejos Educativos Departamentales y otras formas de organización y participación.
- Proveer información estadística e indicadores educativos confiables, relevantes y oportunos.

Reflexiones, análisis y preguntas clave

Lee el fragmento sobre la situación actual de la participación y comenta sobre tu experiencia.

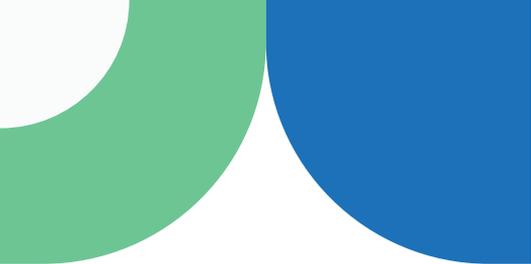
Situación actual de la participación

Si bien la legislación prevé la participación ciudadana en la gestión educativa, en la práctica se observa que hay una “escasa articulación de las familias, las organizaciones de padres, los estudiantes y la comunidad, en la cogestión y el apoyo para la mejora de los procesos educativos”. El acompañamiento de las familias en la educación de sus hijos tiende a ser bajo, hay apoyo limitado para la conformación de espacios de participación en las comunidades educativas a nivel local y poca práctica en toma de decisiones colaborativa y participativa, en general.

Por otro lado, los estudiantes tienen poca formación cívica y la cultura del autoritarismo sigue presente en la relación interna de la vida escolar (Juntos por la Educación, 2023).

En cuanto a la participación en Consejos Departamentales de Educación, actualmente se cuenta con 16 Consejos conformados y solamente 2, sin conformar. Entre las funciones que se definen en la “Carta Orgánica del MEC”, para el Consejo Departamental de Educación, se incluye la promoción e integración de Consejos Distritales de Educación (Art. 96), desde el 2017. Actualmente se cuenta con lineamientos claros para la conformación de ambos Consejos, a través de la Resolución del MEC Nr. 917 del 21 de junio de 2023, “por la cual se disponen los requisitos para la integración y reconocimiento de los Consejos Departamentales y los Consejos Distritales de Educación”.





05

GESTIÓN BASADAS EN EVIDENCIAS



GESTIÓN BASADA EN EVIDENCIAS

Esta sección presenta conceptos básicos sobre la importancia de adoptar una gestión basada en evidencias, con el fin de gestionar políticas educativas con eficacia y eficiencia, respondiendo a las necesidades de la sociedad.

Al finalizar esta sección, se espera que el lector pueda conocer el concepto de gestión basada en evidencias, identificar las diversas fuentes de información, así como las características de indicadores que permiten realizar el monitoreo y seguimiento de los avances de la gestión de la educación.

Adoptar la gestión basada en evidencias es una forma de definir políticas que se correspondan efectivamente con los requerimientos de la sociedad. Las evidencias son el camino para plantear intervenciones que sean significativas, relevantes y con resultados efectivos (Juntos por la Educación, 2023).

Para la toma de decisiones informadas, las fuentes pueden ser variadas, sin embargo, es necesario que la información sea de calidad, es decir, debe estar basada en datos veraces atendiendo que de la calidad de los datos depende la calidad de la información.

Fuentes de información para la toma de decisiones

Un sistema público de información es un conjunto de procesos que recogen, almacenan y transmiten información. Este sistema debe permitir a los actores identificar brechas y áreas de mejora, y facilitar el monitoreo del desempeño de las acciones. Contar con información pública, es fundamental para generar mayor transparencia, acrecentar la confianza y promover la participación ciudadana. La información es indispensable para una mejor toma de decisiones en los procesos educativos, por lo que esta debe ser confiable, oportuna, válida, pertinente y accesible (Juntos por la Educación, 2023)

Las fuentes de información que pueden ser utilizadas en análisis para la elaboración de un plan sectorial, así como las intervenciones a nivel territorial son: Registro Único de Estudiantes (RUE³⁵, la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC³⁶) del Instituto Nacional de Estadística (INE), la Microplanificación³⁷ (MEC), el Presupuesto³⁸ (MEC, MH), el Observatorio Educativo Ciudadano³⁹ (OEC). Es necesario que las fuentes utilizadas sean confiables y que no estén sujetas a manipulaciones que puedan alterar los datos.

³⁵ <https://rue.mec.gov.py/rue/>

³⁶ <https://www.ine.gov.py/microdatos/Encuesta-Permanente-de-Hogares-Continua.php>

³⁷ <https://datos.mec.gov.py/data>

³⁸ <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=1257>

³⁹ <https://www.observatorio.org.py/>

Registro Único del Estudiante (RUE)

El RUE, es el sistema de información oficial del MEC, que contiene información sobre los estudiantes de todas las instituciones educativas del país de los diferentes niveles/modalidades educativas. La información es utilizada para la gestión educativa, así como para el monitoreo de los avances y desafíos del sistema educativo y para la toma de decisiones. El RUE opera en línea y es actualizado permanentemente por los directores de las instituciones educativas.

De la base del RUE se pueden obtener, entre otros, datos sobre repitencia, abandono, motivo de abandono, aprobación, a nivel de institución educativa, por tipo de gestión de la institución (oficial, privada, privada subvencionada), localización geográfica (departamento, distrito, localidad), área (urbana, rural). Además, recoge datos relacionados a la salud del estudiante, acceso a seguro médico, padecimiento de enfermedades crónicas, discapacidad (sordera, ceguera, autismo, entre otros). Esto permite, además de identificar los desafíos educativos a nivel de territorio, que se puedan proponer intervenciones acordes a los requerimientos de cada localidad.

Microplanificación de la oferta educativa como fuente de información

La metodología de microplanificación es implementada por el MEC en todos los niveles educativos desde el 2008⁴⁰, como un espacio de participación activa de las diferentes instancias del MEC (nivel central, departamental, distrital) y de la comunidad en general. Desde sus inicios, esta metodología tuvo como objetivo principal garantizar la equidad en el acceso, la permanencia de los alumnos en el sistema educativo y la culminación efectiva del nivel/modalidad correspondiente, así como la calidad de la educación, a través de la distribución eficiente y transparente de los recursos destinados al sector.

En una primera etapa de implementación, la microplanificación fue utilizada básicamente para que, con la participación de la comunidad y basados en la realidad territorial, se pueda tomar decisiones responsables sobre el direccionamiento de los recursos humanos, financieros, de infraestructura o habilitación de un nivel, modalidad o institución educativa, estableciendo una priorización consensuada a nivel territorial.

Posteriormente, con la puesta en vigencia de la Ley del FONACIDE, se incorporaron ajustes a la metodología y se incorporó el relevamiento de requerimientos de alimentación escolar.

Actualmente, se obtiene información sobre todos los requerimientos de las instituciones educativas en términos de infraestructura, recursos humanos, equipamientos, habilitación de nuevas secciones, nivel o modalidad educativa, alimentación escolar, así como los requerimientos de servicios básicos, además de relevar el tipo de servicios con los que cuenta la institución educativa. Los requerimientos son completados por los directores de las instituciones educativas, para posteriormente ser priorizados según criterios establecidos.

A nivel, central del MEC se utiliza la información relevada para la habilitación de nuevas ofertas educativas ya sea a través de la habilitación de nuevas secciones, de un nivel/modalidad educativa conforme a la disponibilidad presupuestaria.

⁴⁰ La primera experiencia de la metodología se inició en el preescolar.

Al mismo tiempo, la microplanificación aporta información sobre todos los requerimientos de las instituciones educativas, lo que sirve de insumo para dimensionar la inversión requerida para dar respuesta a los requerimientos y buscar potenciales fuentes de financiamiento.

Encuesta Permanente Hogares Continua

La Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) tiene como objetivo generar indicadores relacionados a la ocupación, la desocupación, los ingresos y otras características sociales y económicas, que permitan conocer la evolución del bienestar de la población paraguaya⁴¹.

En el campo específico de la educación, aporta información relevante sobre la población en edad escolar que está fuera del sistema educativo, los motivos por los que no asiste a una institución educativa, el analfabetismo, el promedio de años de estudios, entre otros. La limitante de esta fuente es que no es representativa para todos los departamentos y distritos.

El Presupuesto general de gastos de la nación y los anexos de gastos por instituciones

El presupuesto contribuye a identificar con qué recursos se cuenta para la implementación de los programas y proyectos. En este punto es importante mencionar, que no solo el MEC invierte en educación, sino también lo hacen los gobiernos departamentales, municipales y otros ministerios.

Al momento de realizar la planificación a nivel territorial, es necesario recurrir a estas fuentes para identificar, por un lado, con qué recursos se cuenta y por el otro lado, la inversión adicional que se requiere para la implementación ya sea del plan departamental o distrital.

Observatorio Educativo Ciudadano (OEC)

El Observatorio Educativo Ciudadano es un espacio de información, análisis y difusión de la realidad educativa del país, que tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de la gestión educativa para el desarrollo de la sociedad. Es una iniciativa de la sociedad civil sin fines de lucro, cuenta con 30 organizaciones miembro y genera información accesible, confiable, relevante y oportuna en torno a la educación, para el involucramiento de la sociedad, la toma de decisiones, la participación ciudadana y la incidencia en políticas públicas⁴².

El OEC ofrece información procesada de diferentes fuentes de información oficial (MEC, MH, INE) en su plataforma digital, que es de fácil acceso y manejo. Ofrece oportunidades de monitoreo de políticas y planes educativos⁴³, así como del financiamiento educativo a nivel global⁴⁴ y distrital⁴⁵ (transferencias realizadas a los gobiernos departamentales y municipales en el marco del FONACIDE), la rendición de cuentas de recursos del FONACIDE a la ciudadanía. El Observatorio

⁴¹ <http://www.ine.gov.py:81/anda/index.php/catalog/103>

⁴² <https://observatorio.org.py/observatorio>

⁴³ <https://www.observatorio.org.py/planes>

⁴⁴ <https://observatorio.org.py/presupuesto-publico>

también cuenta con investigaciones sobre temas educativos, artículos y documentaciones producidas por las organizaciones⁴⁶.

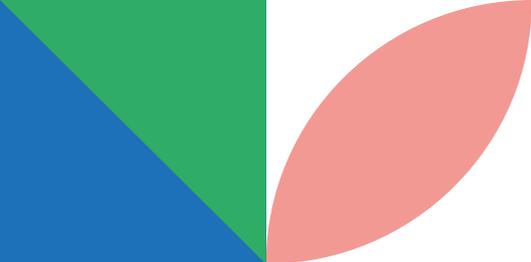
Reflexiones, análisis y preguntas clave

Realiza un análisis de situación de tu comunidad en función a datos disponibles en las distintas fuentes.

⁴⁵ <https://www.observatorio.org.py/ficha-districal/1/2>

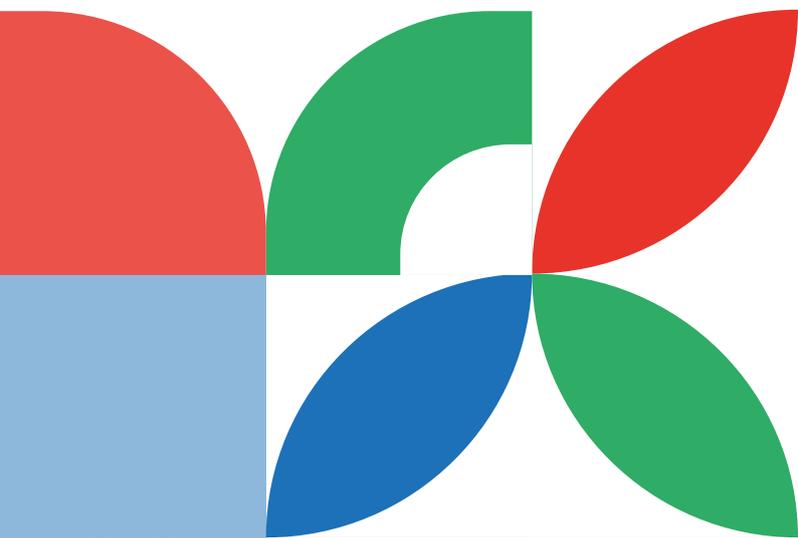
⁴⁶ <https://www.observatorio.org.py/publicaciones/textos/informes>





06

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN



FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

Esta sección presenta conceptos básicos sobre el financiamiento de la educación, fuentes de financiamiento, y requerimientos de inversión para avanzar hacia una educación de calidad con equidad, haciendo énfasis en el FONACIDE como experiencia de inversión descentralizada.

Al finalizar esta sección, se espera que el lector pueda familiarizarse con el marco legal del financiamiento educativo, conocer los principales componentes del gasto educativo que aportan a la calidad del servicio, identificar los aspectos principales del FONACIDE.

Marco legal

La Constitución Nacional establece en el Artículo 85. “Del mínimo presupuestario”, que “Los recursos destinados a la educación en el Presupuesto General de la Nación (PGN) no serán inferiores al veinte por ciento del total asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y donaciones”. Asimismo, establece que la educación escolar básica es obligatoria y en las escuelas públicas tendrá carácter gratuito.

La Ley 1264/1998 “General de Educación”, establece que el Estado, por medio de dicho presupuesto, proveerá los bienes y recursos necesarios para:

- a) El funcionamiento del Ministerio de Educación y Cultura y el Consejo Nacional de Educación y Cultura, la investigación educativa y los demás servicios del Ministerio.
- b) El funcionamiento, equipamiento, mantenimiento y desarrollo de los establecimientos educativos públicos.
- c) La creación de nuevas instituciones educativas públicas.
- d) El crecimiento vegetativo del sistema educativo nacional en el ámbito de la educación formal, de la no formal y de la refleja.
- e) Las ayudas convenidas a las instituciones privadas, en lo previsto en esta ley.
- f) Cuanto sea necesario para el desarrollo educativo sostenible y la actualización permanente de las educadoras y educadores y del sistema educativo nacional en general.

Ley 4088/10 “que establece la gratuidad de la educación inicial y la educación media” en las escuelas públicas. Con la promulgación de esta Ley la educación obligatoria y gratuita abarca desde la educación inicial hasta la educación media.

Presupuesto General de la Nación

El Presupuesto General de la Nación, es el instrumento de asignación de recursos financieros para el cumplimiento de las políticas y los objetivos estatales. Constituye la expresión financiera

del plan de trabajo anual de los organismos y entidades del Estado. En él se preverá la cantidad y el origen de los ingresos, se determinará el monto de los gastos autorizados y los mecanismos de financiamiento. Se elaborará por programas y con técnicas adecuadas para la asignación de los recursos financieros del Estado.

Como sistema, el presupuesto es el conjunto de normas, técnicas, métodos y procedimientos empleados y de organismos involucrados en el proceso presupuestario, en sus fases de programación, formulación, aprobación, ejecución, modificación, control y evaluación de los ingresos y egresos y su financiamiento (Art. 5. Ley 1535/1999).

Clasificación económica del presupuesto

El presupuesto comprende recursos que se destinan a gastos corrientes y gastos de capital.

Los gastos corrientes son aquellos gastos que se realizan para el funcionamiento diario y se agotan con su uso. Es decir, son los gastos de bienes y servicios que se realizan durante un ejercicio fiscal. Estos gastos están vinculados con los gastos destinados a servicios personales (gastos salariales), servicios no personales (combustible, viáticos, capacitación, otros) a la adquisición de bienes de consumos e insumos (útiles escolares, textos y materiales didácticos, otros), transferencias (alimentación escolar, transferencia a las instituciones educativas).

Los gastos de capital son aquellos que contribuyen a incrementar el patrimonio de la institución y a diferencia de los gastos corrientes no se agotan en un ejercicio fiscal. Ejemplo: la inversión en obras, equipamientos, mobiliarios, es decir, a bienes que aumentan el patrimonio del Estado.

El presupuesto se clasifica a su vez por grupos del gasto, conforme el siguiente cuadro:

Gráfico 12. Grupos de gastos y clasificación

Grupo del gasto	Clasificación del gasto
100 - Servicios Personales	Gastos corrientes
200- Servicios no Personales	Gastos corrientes
300 - Bienes de Consumo e Insumos	Gastos corrientes
500 - Inversión Física	Gastos de capital
800 - Transferencias	Gastos corrientes
900 - Otros Gastos	Gastos corrientes

Fuente: Elaboración propia en base al clasificador presupuestario de PGN 2023.

A su vez, el presupuesto se financia por medio de tres fuentes:

Gráfico 13. Fuentes de financiamiento

Fuente de Financiamiento (FF)	Descripción
FF 10 – Recursos del Tesoro	Constituidos primariamente por los impuestos que se cobran a personas y empresas, estando entre ellas el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto a la Renta de las Empresas, el Selectivo al Consumo y los impuestos al Comercio Exterior. Dentro de estos recursos se encuentran también los royalties y las compensaciones recibidas de las hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá.
FF 20 – Recursos de Crédito Público	Lo constituyen los préstamos que recibe el Estado paraguayo para financiar gastos de inversión pública en infraestructura física y social.
FF 30 – Recursos institucionales - Donaciones	Son aquellos generados por las propias instituciones públicas y administradas por la propia entidad receptora y las provenientes de donaciones.

Fuente: Juntos por la Educación, 2019

Gestión de los recursos destinados a la educación

El Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), como ente rector de la educación paraguaya administra la mayor parte del presupuesto destinado a la educación, sin embargo, existen otros organismos y entidades del estado (OEE) a través de las cuales también se invierte en educación.

En este sentido, es importante aclarar que no todo el presupuesto que figura en el Presupuesto General de la Nación (PGN) como Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), son administrados por el MEC, atendiendo que incorpora recursos de entidades descentralizadas tales como el Instituto Nacional del Indígena (INDI), las universidades nacionales, la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) y otras instituciones que ofrecen servicios educativos.

Los Ministerios de Agricultura y Ganadería, de Defensa Nacional, de Hacienda, del Interior, de Salud, el Consejo de la Magistratura, entre otros, también ofrecen servicios educativos, por tanto, tienen incorporados en sus presupuestos recursos destinados a la educación.

De igual forma, a partir de la promulgación de la Ley N.º 4758/12 “que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI)”, los recursos del FONACIDE se ejecutan a través de los gobiernos departamentales y municipales. Por la referida Ley, están obligados a invertir al menos el 50% de los recursos en infraestructura y equipamiento, 30% en alimentación escolar y el 20% en inversión pública y desarrollo.

Por su parte, los recursos del FEEI son gestionados a través de proyectos con líneas de intervención específicas definidas por la propia Ley. Los recursos son ejecutados a través del MEC, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), ANEAES, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC) y el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA).

Si bien son varias las instituciones a través de las cuales en mayor o menor medida se invierte en la educación, este informe se centra en el presupuesto vinculado a la educación obligatoria y gratuita, por lo que se analizan los recursos gestionados por el MEC y los gobiernos departamentales y municipales.

Seguidamente, se distinguen nociones sobre indicadores o componentes que se utilizan para el análisis de la inversión educativa.

Función Educación

En el Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGN) se halla establecida la clasificación funcional de recursos denominada “Función Educación” que representa el indicador con mayor nivel de agregación de recursos destinados a educación. Integra recursos de ministerios y de entidades descentralizadas que ofrecen servicios educativos según lo establecido en la Ley N.º 1.535/99 de Administración Financiera del Estado.

Presupuesto Educación

Refiere al presupuesto aprobado por Ley de la Nación asignado al MEC como organismo funcional del Estado. Incluye las partidas de las transferencias corrientes y de capital a las entidades descentralizadas.

Presupuesto Neto MEC

Representa la porción del Presupuesto Educación que integra los recursos presupuestarios administrados directamente por el MEC a través de su Dirección General de Administración y Finanzas (DGAF), llamada Unidad de Administración Financiera (UAF-Central) y a través de las Subunidades de Administración y Finanzas. Se deduce del “Presupuesto Educación”, descontando las partidas presupuestarias destinadas al financiamiento de entidades descentralizadas.

El Presupuesto Neto MEC, integra las partidas de proyectos financiados por el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), que representan en promedio el 7% del presupuesto anual. Por otra parte, el Presupuesto Neto MEC, no incluye las partidas del FONACIDE transferidas a Gobernaciones y Municipios, destinados a Infraestructura y Almuerzo Escolar y que representan en promedio el 3% del monto total anual del Presupuesto Neto MEC.

Componentes del gasto educativo

Los componentes del gasto educativo incluyen las dimensiones de Estudiantes, Educadores e Instituciones Educativas. Seguidamente se presenta información detallada sobre cada una de las dimensiones:

A. Dimensión ESTUDIANTES, que integra los conglomerados de gastos correspondientes a:

Becas

Refiere a ayudas económicas a favor de estudiantes de tercer ciclo, nivel medio y de la educación superior en situación de pobreza. Incluye las partidas presupuestarias del objeto de gastos 841 del Presupuesto Neto MEC.

Alimentación Escolar

Refiere a asignaciones destinadas al financiamiento de alimentación para estudiantes de instituciones educativas. Comprende la merienda y el almuerzo escolar conforme Ley N.º 5210/14 “De Alimentación Escolar y Control Sanitario”. Incluye las partidas presupuestarias del grupo de gastos 848 del Presupuesto Neto MEC, que se encuentran focalizadas para la provisión del servicio a estudiantes del nivel inicial, 1º y 2º Ciclo de la EEB, y focalizado en el 3º ciclo y en la Educación Media de instituciones educativas en la ciudad de Asunción. Si bien, el MEC tiene la autoridad de la aplicación de la Ley antes referida, los Gobiernos Departamentales juntamente con los Municipios, son responsables de la organización y fiscalización de los programas de alimentación escolar en sus instituciones a nivel territorial, con cargo a sus propios presupuestos institucionales, los cuales no se integran en el presente análisis.

Útiles Escolares

Refiere a asignaciones destinadas al financiamiento para la adquisición y distribución de kits de útiles escolares para estudiantes. La dotación de kits escolares se establece desde el 2012 como programa universal para estudiantes que asisten a instituciones educativas del sector oficial y privadas subvencionadas, con cargo a las partidas presupuestarias del grupo de gastos 300 Bienes de Consumo y 220 Transporte y Almacenaje del Presupuesto Neto MEC.

B. Dimensión EDUCADORES, que integra los conglomerados de gastos correspondientes a:

Sueldos, honorarios y otras prestaciones al personal

Incluye prestaciones del personal del MEC, referidas a sueldos, salarios, dietas, honorarios, entre otros, inherentes a los rubros 111 al 199 del Presupuesto Neto MEC, que integran las partidas correspondientes a funcionarios administrativos del MEC que se estima que ascienden en promedio al 10% del total del gasto anual.

Formación y capacitación

Refiere a gastos destinados a la capacitación y formación del personal del MEC. Incluye las partidas presupuestarias del objeto de gastos de Servicios de capacitación y adiestramiento, inherentes a los rubros 291 al 299 del Presupuesto Neto del MEC.

C. Dimensión INSTITUCIONES EDUCATIVAS, que integra los conglomerados de gastos correspondientes a:

Transferencias para el funcionamiento de instituciones educativas

Refiere a las partidas de recursos destinados a gastos de instituciones educacionales del MEC de los niveles de EEB, EM y Técnica, formación, capacitación y especialización docente, destina-

dos a cubrir gastos de funcionamiento y mantenimiento menores. La asignación de los recursos prevé garantizar condiciones materiales mínimas y comunes para los estudiantes. Incluye las partidas presupuestarias de los objetos de gastos 834 y 894 del Presupuesto Neto MEC, respectivamente.

Infraestructura

Refiere a las partidas de recursos destinados al financiamiento de construcciones, restauraciones, remodelaciones, ampliaciones, reconstrucciones y reparaciones mayores de instituciones educativas. Integra las partidas presupuestarias del objeto de gasto 520 del Presupuesto Neto MEC.

Maquinarias y equipamiento

Refiere a las partidas de recursos destinados a la adquisición de maquinarias, equipos educativos y recreacionales, laboratorios, de comunicación y señalamiento, herramientas, aparatos e instrumentos en general, equipos de oficina y computación, muebles y enseres, de oficina, entre otros para instituciones educativas. Integra las partidas presupuestarias del objeto de gasto 530, 540 y 570, del Presupuesto Neto MEC, respectivamente.

FONACIDE

En el año 2012, a iniciativa del sector privado, se promulga la Ley N.º 4758/12 “que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI)”. El FONACIDE y el FEEI se financian con recursos referidos en la Nota Reversal N.º 4 de fecha 1 de setiembre de 2009, aprobada por Ley N.º 3923/09 “que aprueba el acuerdo por Notas Reversales entre la República del Paraguay y la República Federativa del Brasil, relativo al valor establecido en el numeral iii.8 del Anexo C del Tratado de Itaipu”.

En el año 2012 se promulga la Ley N.º 4758, que crea “El Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI)”, a través de esta ley, del 25% de los recursos del FONACIDE que se transfieren a los gobiernos departamentales y municipales, al menos el 50% debe destinarse a inversión en infraestructura, el 30% a almuerzo escolar y el 20% a inversión pública y desarrollo.

Esta Ley también destina el 30% de los recursos al Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), para líneas de intervención específicas vinculadas a: la incorporación de TIC en el sistema educativo, el mejoramiento de la infraestructura educativa, capacitación docente, expansión de la primera infancia, evaluación de aprendizajes y de la calidad de la educación superior, entre otros.

El Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), como ente rector de la educación paraguaya administra la mayor parte del presupuesto destinado a la educación, sin embargo, existen otros organismos y entidades del estado (OEE) a través de los cuales también se invierte en educación. Los Ministerios de Agricultura y Ganadería, de Defensa Nacional, de Hacienda, del Interior, el Salud, el Consejo de la Magistratura, entre otros, también ofrecen servicios educativos, por tanto, tienen incorporados en sus presupuestos recursos destinados a la educación.

De los recursos destinados a los gobiernos departamentales y municipales la ley establece en el Art. 4º que por lo menos el 50% (cincuenta por ciento) de los ingresos percibidos por Gobiernos Departamentales y Municipales en virtud de la presente Ley, deberá destinarse al financiamien-

to de proyectos de infraestructura en educación, consistentes en construcción, remodelación, mantenimiento y equipamiento de centros educativos; y el 30% (treinta por ciento) del total percibido en este concepto, al financiamiento de proyectos de almuerzo escolar, beneficiando a niños y niñas de Educación Inicial y Educación Escolar Básica del 1° y 2° ciclos de instituciones educativas del sector oficial, ubicados en contextos vulnerables. Las intervenciones serán realizadas conforme a las normativas vigentes y a los estándares establecidos por el Ministerio de Educación y Cultura. Según esta ley el 20% de los fondos se destina a inversión pública y desarrollo.

Modificaciones a Ley

En este apartado se hace referencia a las modificaciones de los fondos que se transfieren a los gobiernos departamentales y municipales, no así los del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación.

La primera modificación de la Ley se realiza en el año 2016 a través de la Ley N° 5581/16 “que modifica los artículos 5° y 8° de la Ley N° 4758/12”. A través de estos artículos se establece, entre otros que, para disponer de dichos fondos, las Gobernaciones y Municipalidades deberán estar al día con la rendición de cuentas de las partidas provenientes de este Fondo que hayan sido recibidas con antelación y haber cumplido la obligación de publicar la información correspondiente en su portal electrónico.

La ley atribuye a la Contraloría General de la República (CGR) el control de la ejecución de los recursos de los programas y proyectos financiados con recursos del FONACIDE.

La segunda modificación al FONACIDE se realiza en el año 2020, a través de la Ley N° 6590/20 “que modifica y amplía de manera transitoria el artículo 4° de la Ley N° 4758/2012”, y se establecen medidas presupuestarias y administrativas. La modificación consiste en el ajuste de los porcentajes de recursos destinados a la alimentación escolar pasando de 30% a un máximo de 50%, para el año 2020.

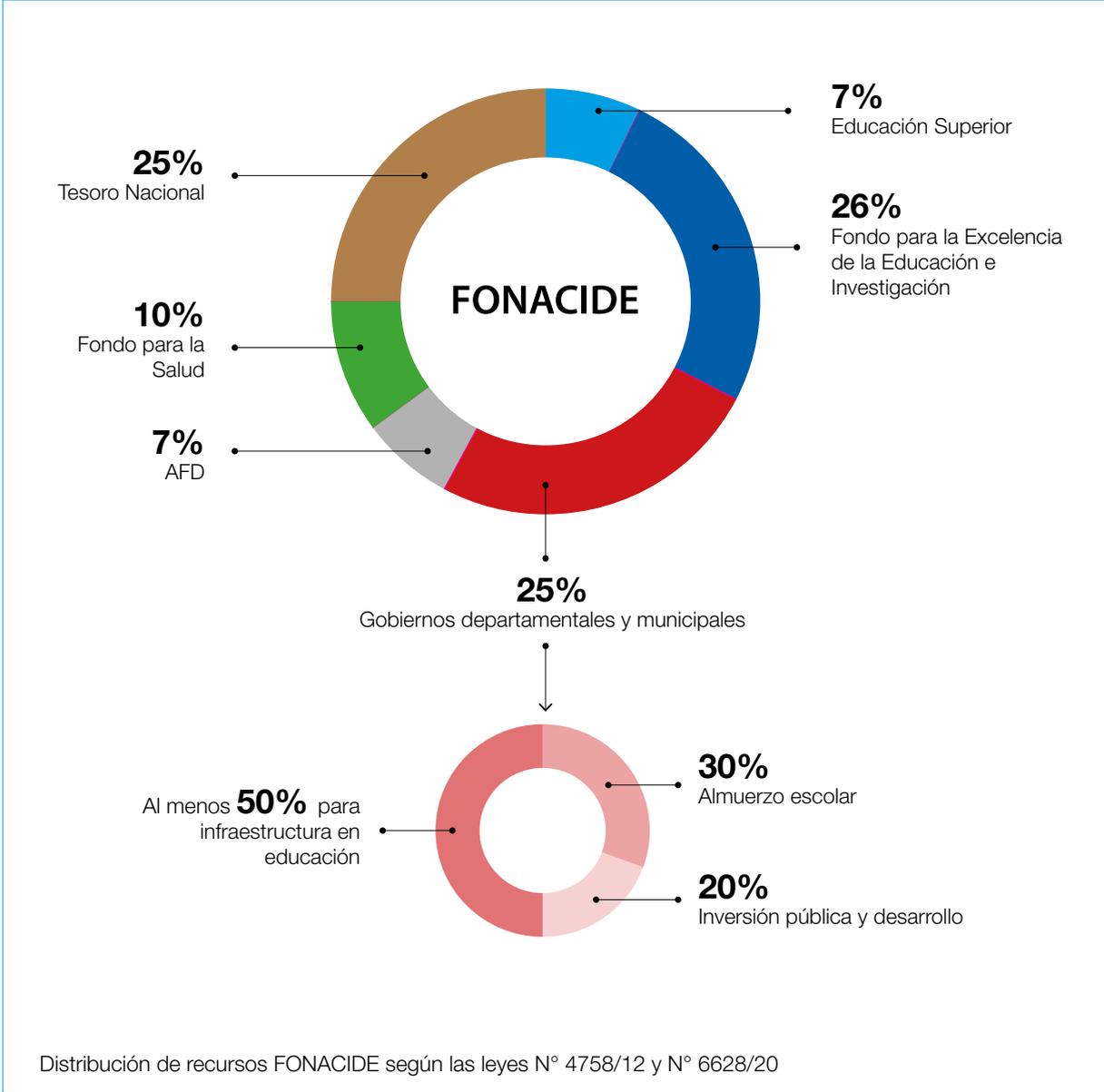
Ejecución de recursos

El FONACIDE es una de las experiencias de ejecución de recursos de forma descentralizada para la intervención en infraestructura, equipamiento y alimentación escolar que se implementa desde el año 2012 de forma articulada entre el MEC, las gobernaciones y los municipios a través de la metodología de microplanificación donde, de manera conjunta, se definen las prioridades de intervención.

Para la inversión en infraestructura la ley establece que se debe seguir la metodología de microplanificación y respetar los estándares y criterios establecidos por el MEC. En este marco, las intervenciones en infraestructura son autorizadas por la Dirección de Infraestructura del MEC.

Por su parte, los proyectos de alimentación escolar son aprobados por la Dirección de Alimentación Escolar del MEC, en base a las pautas definidas en el manual de procedimientos establecidos por esta Dirección.

Gráfico 14. Distribución de fondos del FONACIDE



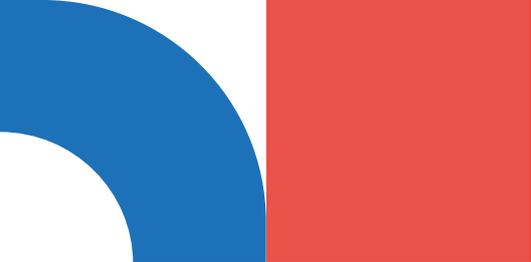
Fuente: Elaboración propia en base a normativa vigente.



Reflexiones, análisis y preguntas clave

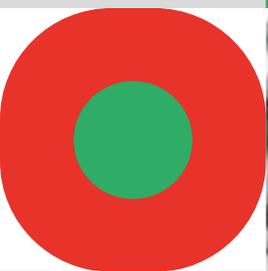
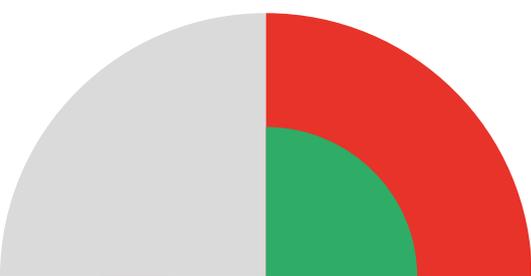
¿A tu criterio, cuales son los principales desafíos de la gestión local de recursos del FONACIDE?
¿Que modificaciones recomendarías al FONACIDE, basado en la experiencia de los últimos años?





07

LA MICROPLANIFICACIÓN
EDUCATIVA COMO
HERRAMIENTA PARA
LA PARTICIPACIÓN



... de Educación
ELA BASICA N° 100 "FU



LA MICROPLANIFICACIÓN EDUCATIVA COMO HERRAMIENTA PARA LA PARTICIPACIÓN

Esta sección presenta conceptos básicos sobre el proceso de microplanificación como herramienta para la participación y el uso eficiente de los recursos para contribuir a la mejora de las condiciones de aprendizaje de los estudiantes matriculados en el SEN. Se focaliza en las etapas de identificación de requerimientos, priorización y asignación de recursos para obras de infraestructura y su equipamiento, así como la provisión de alimentación escolar.

Al finalizar esta sección, se espera que el lector pueda identificar las fases principales de la microplanificación, los procesos a seguir para la priorización de requerimientos, los criterios de priorización de requerimientos para la asignación de recursos, la confección de listas de instituciones educativas priorizadas.

La microplanificación es una herramienta de planificación participativa a nivel territorial que involucra a los actores de la institución educativa, equipos de gestión institucional (EGIE), a las supervisiones educativas, direcciones departamentales, intendentes, gobernadores y autoridades del MEC central, en la identificación y priorización de requerimientos en infraestructura, equipamiento, habilitación de secciones, nivel, modalidad educativa, entre otros.

Además, la microplanificación es un mecanismo que promueve el uso eficiente de los recursos, propicia la concertación entre los diferentes actores, permite articular los esfuerzos de las distintas iniciativas desarrolladas en las comunidades (MEC, 2022).

Fases del proceso de microplanificación

El proceso de microplanificación consta de 4 fases:

Fase 1: Diagnóstico educativo departamental.

Fase 2: Identificación de requerimientos.

Fase 3: Asignación y reasignación de recursos, apertura/clausura de instituciones educativas y habilitación/cierre de ofertas educativas.

Fase 4: Evaluación.

Diagnóstico educativo departamental

La fase de diagnóstico se realiza de forma conjunta entre las direcciones departamentales de educación, las supervisiones educativas y los consejos departamentales de educación. En la fase de identificación de requerimientos participan las instituciones educativas, los equipos de gestión

institucional, los institutos de formación docente, los institutos técnicos profesionales, las super-
visiones educativas, direcciones departamentales de educación, gobernaciones y municipios.

En este proceso se describe la situación educativa del departamento, teniendo en cuenta los
siguientes aspectos:

1. Contexto demográfico, económico y sociocultural.

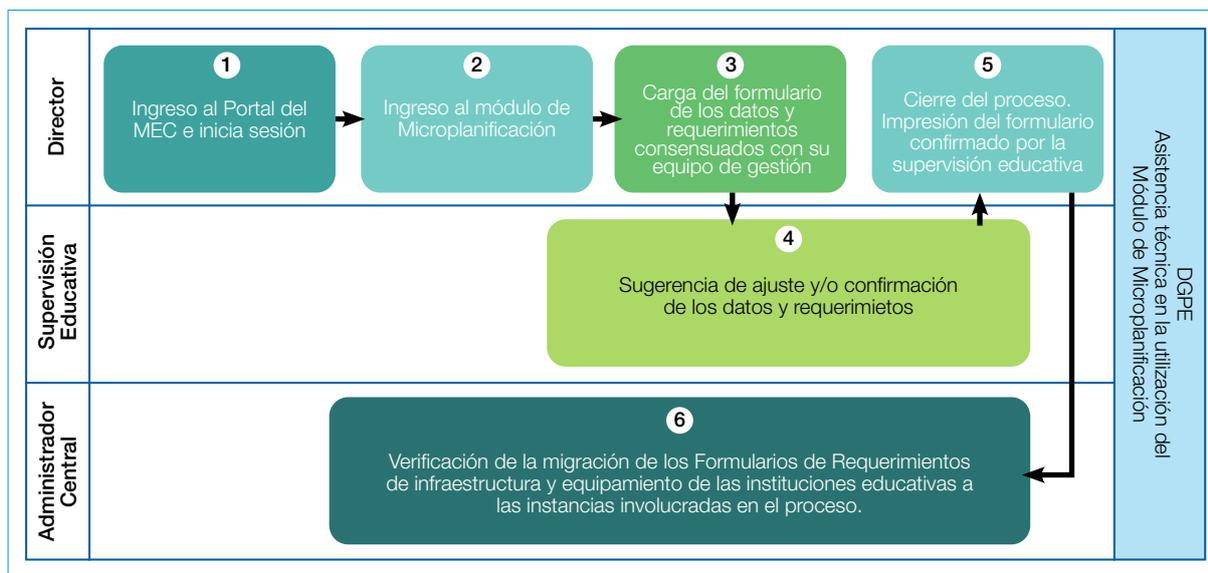
2. Contexto educativo

- Cobertura
- Acceso a la educación
- Tasa de escolarización
- Eficiencia interna
- Calidad de la educación
- Equidad
- Recursos
- Costos y financiamiento
- Recursos Humanos
- Recursos físicos
- Organizacional

Identificación de requerimientos priorización

En esta etapa se identifican los requerimientos en términos de secciones, institución educativa,
de recursos humanos (cargos directivos u otros cargos), de infraestructura física y almuerzo es-
colar, así como de los potenciales recursos a reasignar, teniendo en cuenta los criterios, procedi-
mientos, normativas vigentes y el PEI.

Gráfico 15: Flujo de trabajo y proceso para la para la identificación de Requerimientos de infraestructura y equipamientos por las instituciones educativas.



Fuente: Manual de microplanificación de la oferta educativa – Versión 5, 2022

Para infraestructura educativa y equipamientos, una vez identificados todos los requerimientos se genera una priorización preliminar, que tiene en cuenta aquellos casos de mayor urgencia.

Para espacios educativos, incluyendo aulas, sanitarios, cocina-comedor, bibliotecas, laboratorios, entre otros, los criterios en orden de importancia son:

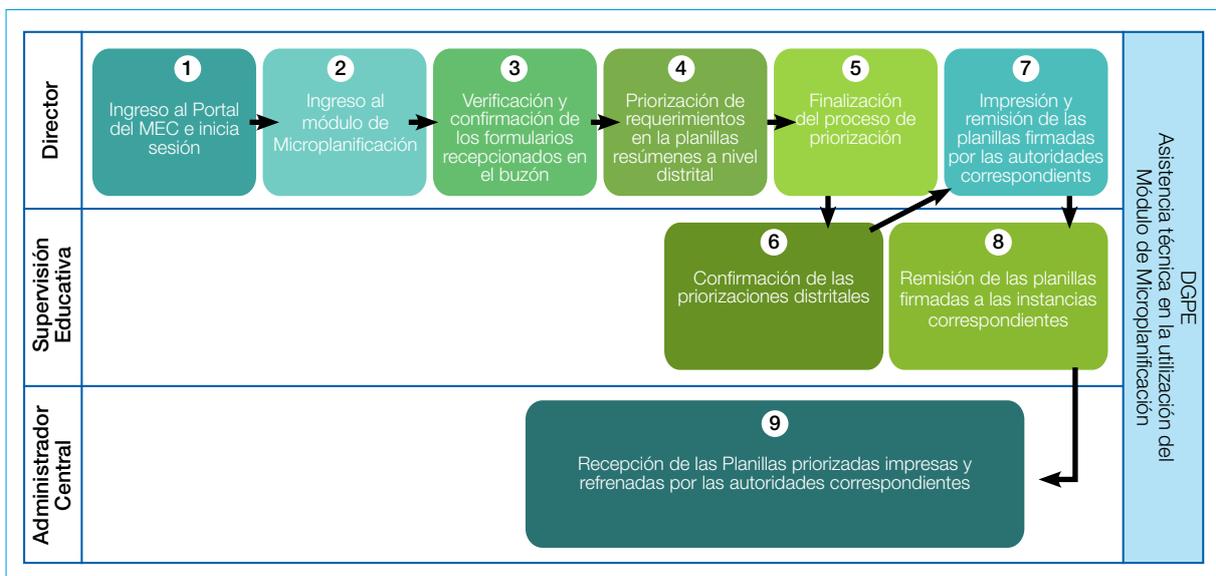
1. Peligro de derrumbe
2. Mal estado
3. Crecimiento natural
4. Desdoblamiento
5. Faltante

Para dotación de equipamiento, los criterios de priorización son:

1. Deterioro
2. Nueva construcción
3. Faltante
4. Aumento de matrícula

Los criterios deben ser analizados por las autoridades educativas distritales y departamentales, para confirmar o ajustar el orden de prioridad, acorde a la realidad local.

Gráfico 16. Flujo de trabajo y proceso para la Priorización de los Requerimientos de infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas a nivel distrital



Fuente: Manual de microplanificación de la oferta educativa – Versión 5, 2022

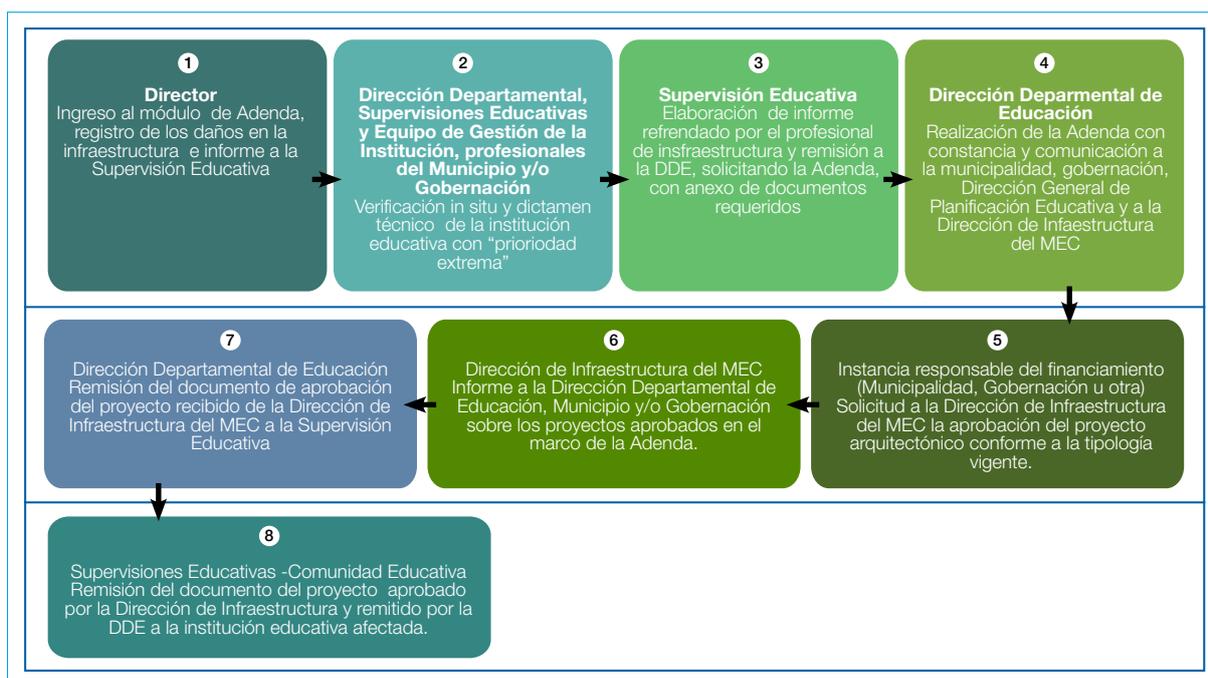
Considerando los recursos financieros disponibles, se debe priorizar la construcción y/o reparación de aulas, sanitarios, cocina-comedor y provisión de agua, con sus respectivos equipamientos.

El resultado, de la aplicación de la metodología es la generación de la lista de instituciones educativas priorizadas por a nivel de distrito y departamento conforme a los criterios establecidos en el Manual de Microplanificación.

Esta lista debe estar disponible en la página web del MEC⁴⁷ y ser utilizada para las intervenciones realizadas por los gobiernos departamentales y municipales con los recursos del FONACIDE y otras fuentes de financiamiento. En este sentido, la metodología aporta insumos para la toma de decisión sobre la inversión que se realiza en infraestructura y equipamiento y para la provisión del almuerzo escolar.

En caso de que la infraestructura educativa haya sufrido daños a causa de fenómenos meteorológicos o daños causados por otras obras de infraestructura externas a la institución educativa, puede realizarse una adenda a la lista de requerimientos de infraestructura y equipamiento ya priorizada.

Gráfico 17. Proceso excepcional de requerimientos de infraestructura (Adenda)



Fuente: Manual de microplanificación de la oferta educativa – Versión 5, 2022

Para alimentación escolar, La implementación se realizará de forma gradual hasta alcanzar la universalidad, debiendo darse prioridad a las Instituciones Educativas de los Pueblos Indígenas y a las Instituciones Educativas que se encuentran ubicadas en territorios con mayor incidencia de pobreza, siendo focalizado hacia los niños en escuelas que presentan mayores niveles en desnutrición, deserción y repitencia escolar. Los datos para esta toma de decisiones se deben tomar del diagnóstico institucional.

Indicadores para el proceso de selección y priorización de las instituciones educativas para los servicios de alimentación escolar siguen criterios geográficos y educativos en el siguiente orden:

1. Instituciones educativas ubicadas en comunidades indígenas de zona rural.
2. Instituciones educativas ubicadas en comunidades indígenas de zona urbana.
3. Instituciones educativas ubicadas en asentamientos o colonias de zona rural.
4. Instituciones educativas ubicadas en asentamientos o colonias de zona urbana.

⁴⁷ https://datos.mec.gov.py/data/establecimientos_escolares_priorizados_elegibles_fonacide

5. Instituciones educativas ubicadas en zonas rurales que cuenten con Jornada Escolar Extendida.
6. Instituciones educativas ubicadas en zonas urbanas que cuenten con Jornada Escolar Extendida.
7. Instituciones educativas con alto porcentaje de deserción escolar, mayor al 25%, de zona rural.
8. Instituciones educativas con alto porcentaje de deserción escolar, mayor al 25%, de zona urbana.
9. Instituciones educativas con alto porcentaje de ausentismo escolar, mayor al 25%, de zona rural.
10. Instituciones educativas con alto porcentaje de ausentismo escolar, mayor al 25%, de zona urbana.
11. Instituciones educativas con alto porcentaje de repitencia escolar, mayor al 25%, de zona rural.
12. Instituciones educativas con alto porcentaje de repitencia escolar, mayor al 25%, de zona urbana.
13. Instituciones educativas rurales.
14. Instituciones educativas urbanas.

Para priorizar las instituciones educativas se deben de seguir las siguientes orientaciones:

- a. Todas las instituciones educativas del sector oficial y las privadas subvencionadas (ubicadas en contexto vulnerable) de Educación Inicial, Educación Escolar Básica y Educación Media, deben figurar dentro de la planilla N°13 de Priorización para los servicios de alimentación escolar; en el marco de la implementación del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay – PAEP.
- b. Se debe seleccionar las instituciones educativas que requieren del servicio de alimentación escolar, conforme a los siguientes indicadores establecidos en el Manual de la Microplanificación de la Oferta Educativa.
- c. Luego de identificar las instituciones educativas conforme a los indicadores de selección, se deben priorizar según las siguientes orientaciones:
 - ▶ Instituciones educativas del sector oficial, conforme los indicadores de selección detallados más arriba.
 - ▶ Una vez priorizada todas las instituciones educativas de gestión oficial del Nivel Inicial, 1er, 2do y 3er ciclo de la Educación Escolar Básica; incluir las de Educación Media.
 - ▶ Posterior a ser priorizada todas las instituciones educativas del sector oficial en todos los niveles del sistema educativo formal; incluir instituciones educativas del sector privado subvencionado, ubicadas en contextos vulnerables.

Asignación y reasignación de recursos, apertura/clausura de instituciones educativas y habilitación/cierre de ofertas educativas

En esta etapa se asignan los recursos financieros para el funcionamiento de las secciones, nivel/modalidad y/o apertura de una institución educativa para el año lectivo escolar, previo análisis de los requerimientos a nivel nacional, departamental y asignación de cupos departamentales conforme a la disponibilidad presupuestaria.

En lo que respecta a infraestructura, equipamiento y almuerzo escolar serán financiados con fondos del FONACIDE y administrados por los gobiernos municipales y departamentales, según establece los Art. 37 y 38 del Decreto 10504/13.

Evaluación

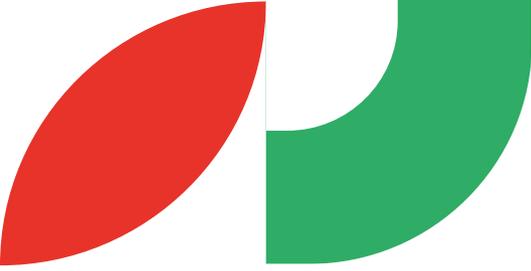
La evaluación es un proceso que permite a los tomadores de decisiones identificar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos del programa o proyecto, los aspectos que lo hicieron posible, así como los factores que lo dificultaron. Su importancia radica en profundizar el análisis sobre las causas que afectan negativamente la implementación del proceso a fin de proponer alternativas de solución, en este sentido, debe centrarse en identificar y explicar las causas a fin de facilitar las recomendaciones que permitan mejorar lo que se está evaluando y no limitarse a una simple valoración.

El objetivo de esta fase es evaluar en forma participativa el resultado de la microplanificación educativa a fin de realizar ajustes a la metodología implementada en cada una de las fases para el próximo ciclo.

Asimismo, la Dirección de Infraestructura del MEC podrá realizar y/o fiscalizar la construcción y/o adecuación de la infraestructura física, conforme a la disponibilidad presupuestaria y los resultados del estudio de factibilidad técnica considerando diferentes fuentes de financiamiento. Asimismo, se realiza, la reasignación de los recursos humanos, asignación de cargos directivos u otros cargos.

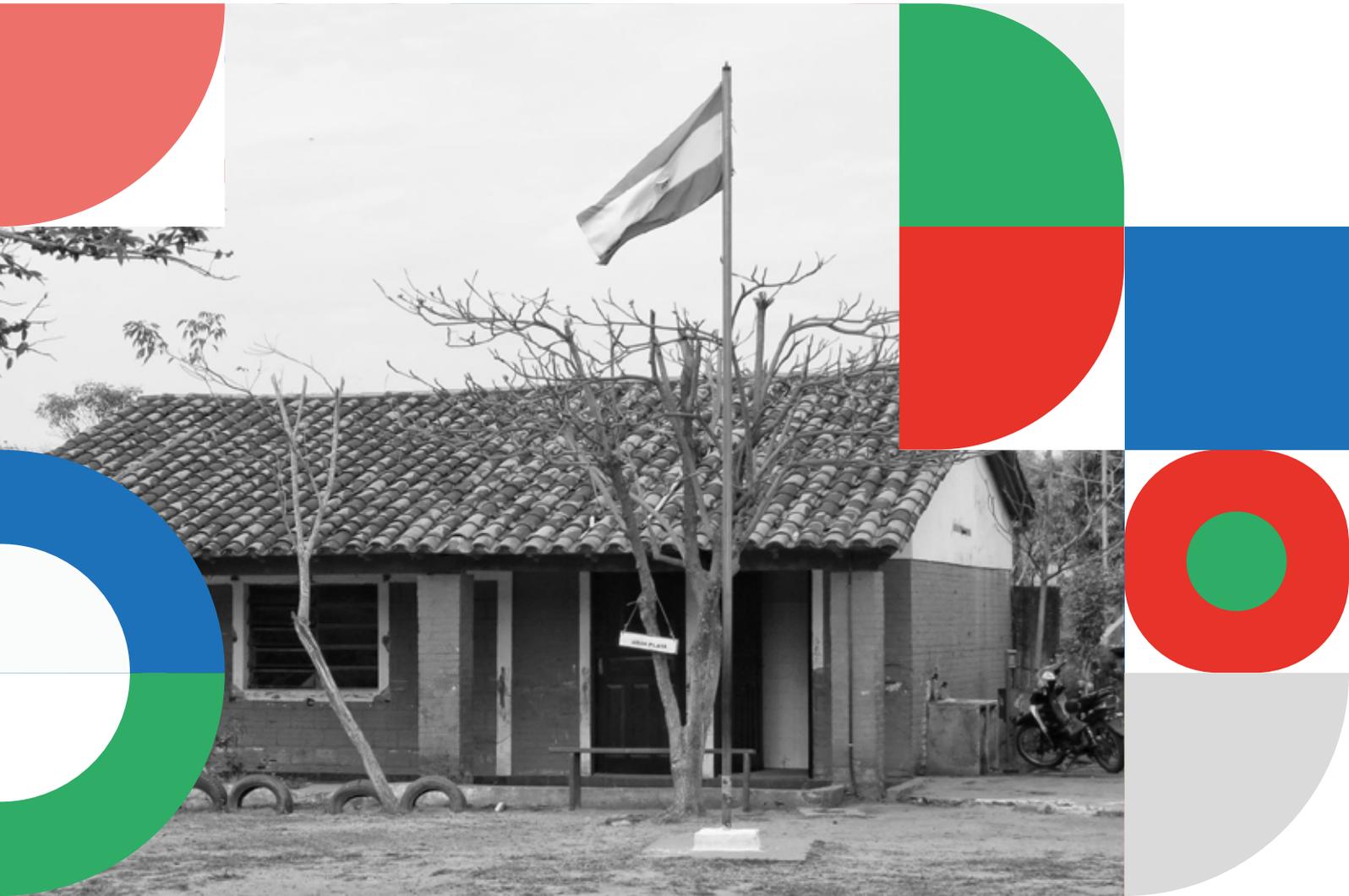
En síntesis, la metodología es un espacio importante de participación a nivel territorial que ha contribuido a mapear los requerimientos del sector educativo a nivel territorial y a proveer insumos para la toma de decisión, sin embargo, no ha cerrado el ciclo de evaluación sobre la correspondencia entre la priorización y la intervención realizada. Esta evaluación debería de formar parte de la rendición de cuentas que deben de realizar los municipios y las gobernaciones sobre la utilización de los fondos públicos.

Por otro lado, si bien esta metodología contiene todos los insumos para servir de base para la elaboración de un plan departamental, distrital o de la propia institución educativa, desde su implementación su utilización se redujo a identificar y priorizar los requerimientos del sector. Es importante avanzar hacia la elaboración de planes educativos departamentales y distritales partiendo del diagnóstico de la situación educativa y la política educativa nacional definir las intervenciones, establecer metas, seleccionar indicadores e identificar los recursos financieros asociados.



08

RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL SOCIAL



RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL SOCIAL

Esta sección tiene como objeto presentar conceptos básicos sobre la rendición de cuentas con enfoque de derechos y el control social, como condición fundamental para una gestión con transparencia, democrática y participativa.

Al finalizar esta sección, se espera que el lector pueda conocer los requerimientos básicos de rendición de cuentas del FONACIDE a las instancias de control y la ciudadanía, así como valorar la importancia de la rendición de cuentas y el control social para el fortalecimiento de la democracia y de la institucionalidad.

Control social

La rendición de cuentas es una expresión de control social que comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión⁴⁸.

La rendición de cuentas es un espacio a través del cual la ciudadanía ejerce su derecho de control sobre el uso de los fondos públicos. En este sentido, la ciudadanía tiene el derecho de exigir a las autoridades la presentación de la rendición de cuentas sobre todo lo actuado.

Para las autoridades es un espacio para dar a conocer a la ciudadanía lo realizado, exponiendo los logros y las dificultades que se dieron y recibir la retroalimentación de la comunidad. Además, genera confianza entre la ciudadanía y las autoridades. Esta rendición de cuentas 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 (Juntos por la Educación, 2023).

La rendición de cuentas no es un mero acto de presentación del informe remitido a la Contraloría General de la República (CGR). Los intendentes están obligados a presentar además de la rendición de los recursos ejecutados, todo lo planificado, lo que se ejecutó, qué dificultades se dieron en la ejecución, cuántas instituciones educativas fueron beneficiadas especificando el tipo de intervención realizada (construcción, reparación, equipamiento), cuántos estudiantes fueron beneficiados por el almuerzo escolar, durante cuánto tiempo.

En el año 2016 también se promulga la Ley N° 5590/16 “que modifica el artículo 69 de la Ley N° 3966/10 Orgánica Municipal” que establece la obligación de las municipalidades de convocar a audiencias públicas, a más tardar en la primera quincena de febrero de cada año, para brindar

⁴⁸ <https://www.funcionpublica.gov.co/web/murc/que-es-rendir-cuentas-1>

información al público sobre las actividades, proyectos ejecutados y en ejecución, entre otros, del período anterior fenecido. Esta ley menciona que las rendiciones de cuentas deberán presentar un folleto informativo, que deberá contener los siguientes:

- a) El Balance General, Estado de Resultados y Ejecución Presupuestaria, correspondiente al Ejercicio Fiscal fenecido.
- b) Informar sobre los montos de las transferencias recibidas por el municipio del Ministerio de Hacienda en los rubros referidos a royaltíes, compensaciones y los del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) del ejercicio fenecido, con documentos respaldatorios.
- c) Informar el detalle de la aplicación y ejecución de los mismos en obras y otros rubros establecidos en la legislación de referencia, saldo presupuestario y financiero de los mismos, enumerando obras realizadas con sus especificaciones técnicas, obras por desarrollar en espera y criterios que hayan sido tenidos en cuenta para su realización o identificación como prioritarios, con documentos respaldatorios.
- d) Informar sobre las licitaciones del ejercicio fenecido y si existieren las del año en curso, que guarden referencia a la fuente de financiamiento de estos fondos.
- e) Informar sobre las transferencias realizadas a comisiones vecinales o entidades sin fines de lucro.

Este folleto informativo deberá ser remitido por la Intendencia municipal a las comisiones vecinales y de fomento, reconocidas legalmente por el municipio, una semana antes de ser realizada la audiencia pública.

Asimismo, las audiencias públicas se realizarán para recabar la opinión de la ciudadanía, evaluar la calidad de los servicios o debatir otros asuntos de interés público.

Los participantes tendrán el derecho de opinar, debatir, formular observaciones y sugerencias en el acto de la audiencia sobre el tema objeto de la convocatoria.

Las audiencias públicas tendrán carácter consultivo. Las opiniones y propuestas presentadas emitidas en ellas no son vinculantes. La forma de realización de las audiencias públicas será reglamentada por Ordenanza.

El acta de la audiencia pública acompañará al informe de gestión del período fenecido a las autoridades de control.

Monitoreos ciudadanos

Entre los diversos esfuerzos de la ciudadanía de monitorear el avance de los planes educativos, de compromisos internacionales en materia de educación, se destaca el Observatorio Educativo Ciudadano (OEC) (<https://www.observatorio.org.py>). El OEC es un espacio de trabajo para las treinta organizaciones de la sociedad civil que forman parte de la iniciativa.

En la plataforma digital se realiza el seguimiento al avance de planes y compromisos en el área educativa, como el Plan Nacional de Educación 2024 (<https://www.observatorio.org.py/planes/1>), entre otros.

Por otro lado, se presentan distritos esfuerzos de monitoreo, como el Cumplimiento de días de clase, Financiamiento educativo, Rendición de cuentas del FONACIDE, Noticias de educación, entre otros (<https://www.observatorio.org.py/monitoreos>).

Rendición de cuentas a instancias institucionales de control

Es importante resaltar que la obligación de la rendición de cuentas parte desde la propia Constitución Nacional que en su Artículo 106 - “de la responsabilidad del funcionario y del empleado público” establece que “ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, son personalmente responsables, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado, con derecho de éste a repetir el pago de lo que llegase a abonar en tal concepto”.

Los gobiernos departamentales y municipales en el marco de la ejecución de los recursos provenientes del FONACIDE están obligados por la ley N° Ley N° 5581/16 a presentar sus rendiciones de cuentas a la Contraloría General de la República (CGR). Esta misma ley obliga a la CGR a controlar la ejecución del FONACIDE.

Rendición de cuentas a la ciudadanía basada en los derechos humanos (Un ejemplo de Colombia)

“La rendición de cuentas es un proceso mediante el cual quienes toman decisiones sobre la gestión de lo público, cumplen su deber y responsabilidad de explicar, dar a conocer o responder a la ciudadanía sobre el manejo de lo público y sus resultados”⁴⁹. Además de ser un espacio de interlocución entre funcionarios públicos y la ciudadanía, la rendición de cuentas es una oportunidad para generar transparencia, fortalecer el sentido de lo público, construir confianza y generar retroalimentación a planes y proyectos en implementación.

La manera en la que se aborda el proceso de rendición de cuentas desde el enfoque de derechos humanos, implica que éste sea “participativo, inclusivo y responsable” (<https://www.funcionpublica.gov.co/web/murc/que-implica-rendir-cuentas-con-enfoque-basado-en-derechos-humanos-y-paz->).

El Manual Único de Rendición de Cuentas (MURC), elaborado por el Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia, define que la rendición de cuentas basada en derechos humanos busca contribuir a garantizar la responsabilidad pública de las autoridades y el derecho ciudadano a controlar la gestión”. Los elementos centrales que debería contener son:

1. Información: entregar datos e información en lenguaje claro, medible, oportuno, completo transparente y accesible a todo público.
2. Diálogo: se realiza a través de diversos lenguajes, canales y comunicación visual, este elemento permite abrir espacios de diálogo e interlocución presencial o virtual que en una actitud receptiva y pacífica intercambia ideas e información de la gestión pública con los grupos de valor y ciudadanos.
3. Responsabilidad: este elemento busca articular la rendición de cuentas y el control social con el seguimiento y evaluación de los compromisos resultantes del diálogo con la comunidad y hace control al nivel de cumplimiento de los mismos a través de la gestión de los organismos distritales.

Algunos contenidos que deberían incluir las rendiciones de cuenta con enfoque de derechos

⁴⁸ <https://www.cpccs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/introduccion/>

incluye información sobre:

- Los derechos humanos a cargo de la entidad: La entidad debe identificar los derechos que está obligada a respetar, proteger, garantizar o promover.
- Los resultados y procesos para el cumplimiento de su misión: la entidad debe rendir cuentas sobre los esfuerzos realizados (procesos y resultados) y los recursos encaminados a alcanzar los derechos humanos que están expresados tácita o explícitamente en su misión.
- La lucha contra la desigualdad o la discriminación: el Estado debe eliminar desigualdades entre los grupos sociales y asimetrías de poder en el seno de las sociedades y garantizar la igualdad.

Lenguaje claro

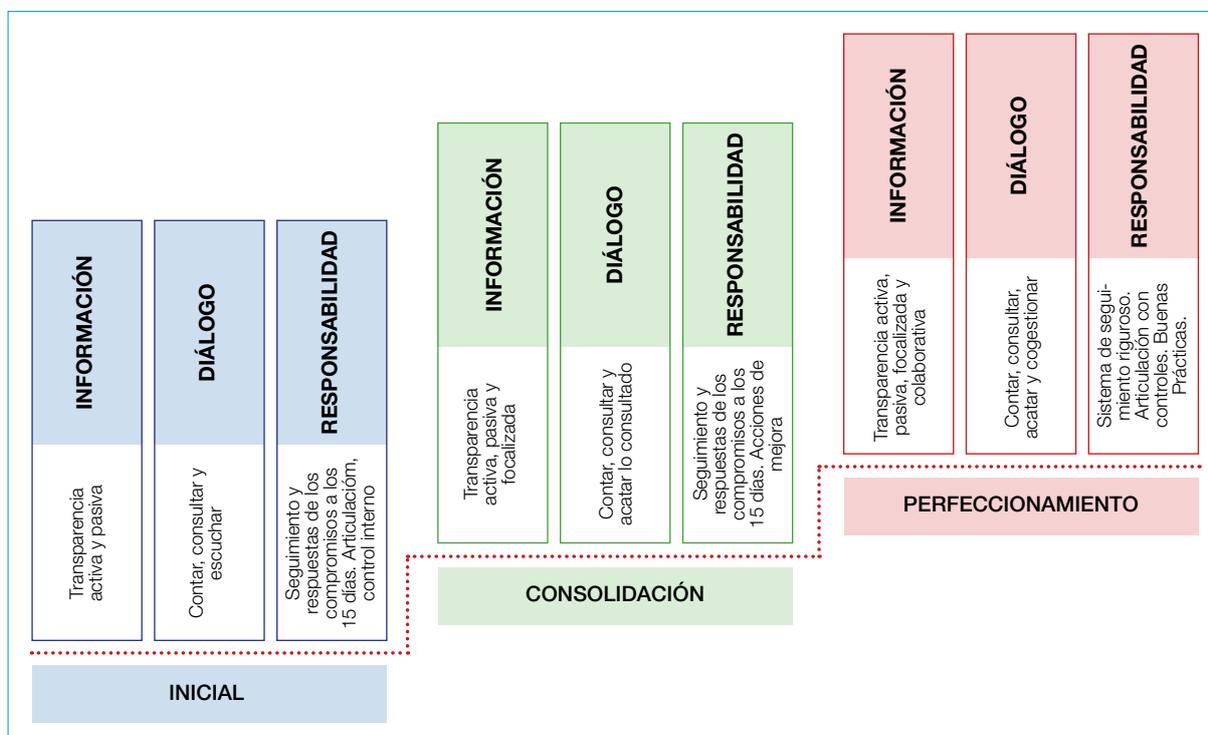
Según la International Plain Language Federation, el lenguaje claro implica el uso de la lengua, así como la forma en la que se estructura la comunicación y su diseño, permiten que el público encuentre lo que necesita con facilidad y pueda comprender la información que encuentra y la use.

Es muy importante que en las rendiciones de cuenta el lenguaje técnico pueda transformarse en un lenguaje claro, comprensible. Entre las ventajas de usar un lenguaje claro, se pueden citar:

- Reducción de errores y aclaraciones.
- Reducción de costos.
- Aumento de la eficiencia en la gestión de solicitudes de información pública.
- Promoción de la transparencia y el acceso a información pública.
- Fomento de la participación ciudadana y el control social.

Cabe destacar que la rendición de cuentas basada en derechos, puede alcanzarse paulatinamente, perfeccionando la práctica y avanzando de un nivel inicial al perfeccionamiento, pasando por el nivel de consolidación.

Gráfico 18: Elementos por niveles de la rendición de cuentas



Fuente: MURC, 2019.

REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (2020). *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-crisis-de-la-desigualdad-America-Latina-y-el-Caribe-en-la-encrucijada.pdf>
- Blanco, R., & Cusato, S. (2016). *Desigualdades educativas en América Latina : todos somos responsables*. Repositorio Universidad Alberto Hurtado, 1-18. spa. dc.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos México. (2016). *Aspectos Básicos de Derechos Humanos* (3.a ed.). Home Print, S. A. de C. V. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/07-Aspectos-basicos.pdf>
- Congreso de la Nación Paraguaya (2017). *Ley No 5749 / ESTABLECE LA CARTA ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN y CIENCIAS*. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/5260/establece-la-carta-organica-del-ministerio-de-educacion-y-ciencias>
- Cutler, D. M., & Lleras-Muney, A. (2006). *Education and Health: Evaluating Theories and evidence*. <https://doi.org/10.3386/w12352>
- Deneulin, S., & Townsend, N. W. (2007). *Public goods, global public goods and the common good*. *International Journal of Social Economics*, 34(1/2), 19-36. <https://doi.org/10.1108/03068290710723345>
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios. (2019). *El ABC de la rendición de cuentas*. https://www.infoem.org.mx/doc/publicaciones/ABC_rendicionCuentas.pdf
- Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO & Global Partnership for Education. (2015). *Guía para la elaboración de un plan sectorial de educación*. Global Partnership for Education, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233767_spa
- Juntos por la Educación (2019). *Financiamiento público de la educación en Paraguay: notas para el debate y construcción de políticas públicas*. <https://www.observatorio.org.py/informe/45>
- Juntos por la Educación (2023). *Gratuidad de la educación pública*. <https://www.observatorio.org.py/informe/175>
- Juntos por la Educación (2023). *Propuesta Memo 2 “EL FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA MEJORA DE LA EDUCACIÓN”*.
- López, R. G., & Moreno, M. G. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/La-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-desarrollo-Avances-y-desaf%C3%ADos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

- López-Sánchez, M. P., Alberich, T., Aviñó, D., García, F. J. F., Ruiz-Azarola, A., & Villasante, T. R. (2018). Herramientas y métodos participativos para la acción comunitaria. Informe SESPAS 2018. *Gaceta sanitaria*, 32, 32-40. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2018.06.008>
- Ministerio de Educación y Ciencias (2008). *Manual de Microplanificación de la Oferta Educativa*.
- Ministerio de Educación y Ciencias (2022). *Manual de Microplanificación de la Oferta Educativa*.
- Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (1966, 16 diciembre). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- Power, C. (2015). The power of education. En *Education in the Asia-Pacific region*. <https://doi.org/10.1007/978-981-287-221-0>
- SENPLADES (2009). *Manual para la Formulación de Políticas Públicas Sectoriales*. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/644B8E4250A819F6052578CB0075A-D02/\\$FILE/Manual-politicas-sectoriales-parte1.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/644B8E4250A819F6052578CB0075A-D02/$FILE/Manual-politicas-sectoriales-parte1.pdf)
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Imprenta Nacional de Colombia. https://www.researchgate.net/publication/361619865_Introduccion_a_las_politicas_publicas_Conceptos_y_herramientas_desde_la_relacion_entre_Estado_y_ciudadania
- Unesco. (2015). *Replantear la educación: ¿Hacia un bien común mundial?* UNESCO Publishing. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232697>
- Unesco. (2016). *Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo ñde Desarrollo Sostenible 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa
- Unesco. (2019). *Right to Education handbook*. UNESCO Publishing. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000366556>
- Wilson, J. (2018). *¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?* Revista IN IURE, 2, 30-41. <https://core.ac.uk/download/pdf/228415608.pdf>