



## INFORME TÉCNICO

Las opiniones vertidas en este informe técnico son de exclusiva responsabilidad de quienes las emiten y no representan necesariamente, el pensamiento de los Organismos Internacionales de Cooperación u otras instituciones que se mencionan.

Se puede reproducir y traducir parcialmente el texto publicado siempre que se indique la fuente.

Contactos: [cej@cej.org.py](mailto:cej@cej.org.py)

[www.cej.org.py](http://www.cej.org.py)

Síguenos en:



Consultoría para el  
**Análisis del efecto de los programas de apoyo para la  
gratuidad de la educación**

**Informe final**

**Consultor: Luis Ortiz Sandoval**

**Octubre de 2012**

**Asunción, Paraguay**

## Índice

I. Introducción .....	3
II. El derecho al bienestar y el acceso a oportunidades por la educación .....	5
III. El análisis .....	9
III.1. Presentación de los programas .....	9
III. 2. Caracterización sobre la implementación de los programas .....	10
III. 2.1. Los alumnos .....	10
III. 2.2. Los docentes .....	16
III. 2.3. Los padres .....	20
III. 2.4. Principales aspectos de las denuncias y abordaje de los medios .....	24
III.3. Las perspectivas de la evaluación de los programas, según el sondeo .....	27
IV. Conclusiones .....	32
Fuentes .....	34
Anexo. Análisis descriptivo de seguimiento de medios de comunicación (CEJ) .....	35

## **I. Introducción**

La educación como dimensión de la vida social y como derecho, forma parte de un sistema en el cual el proceso pedagógico supone condiciones mínimas para su desarrollo adecuado. Estas condiciones implican, en una sociedad de fuertes desigualdades como la paraguaya, el soporte material para que los hijos de familias desfavorecidas puedan aprovechar su escolarización en las instituciones educativas.

El Estado paraguayo, como garante del cumplimiento y del ejercicio del derecho a la educación, en una perspectiva que promueve el desarrollo de oportunidades para todos y todas, implementa *programas de apoyo a la escolarización* que, por una parte, asegura la alimentación mínima para el rendimiento en la jornada escolar y, por otra, provee materiales didácticos para participar activamente del proceso de aprendizaje y desarrollar capacidades.

En este marco, el estricto cumplimiento de estos programas, constituye la base para el desarrollo de condiciones educativas adecuadas para el ejercicio del derecho y para la superación progresiva de las desigualdades resultantes de la desventaja material que afecta a los sectores vulnerables en su acceso y permanencia en la escuela.

El impedimento en el cumplimiento de estos programas, favorece la continuidad de las desigualdades sociales y educativas así como la persistencia de asimetrías en el desempeño del sistema educativo, favoreciendo por un lado, circuitos de escolarización eficientes y calificados, generalmente en el sector privado cuyo acceso está limitado a las clases favorecidas y, por el otro, circuitos ineficientes y de baja calidad, generalmente del sector público y de acceso para los sectores socialmente rezagados.

Los dos principales mecanismos de impedimento son la corrupción y la ineficiencia administrativa, aunque ambos mecanismos están en muchos casos entrelazados. La corrupción implica, la no recepción de los alimentos o materiales a tiempo, la insuficiencia en cantidad de los alimentos y materiales, la no recepción o el carácter incompleto de la recepción de los alimentos y materiales en la escuela, la existencia de sobrantes, robos y/o ventas de alimentos y materiales en la vía pública, la inadecuada

disposición del envoltorio de los alimentos, el mal estado de los materiales, la situación de vencimiento o descomposición de los alimentos, la vinculación de los alimentos y materiales con propaganda partidaria-electoral, la solicitud de dinero u otros beneficios por la entrega de alimentos y materiales así como cualquier otra irregularidad o problemas relacionados a la provisión y recepción en tiempo y forma de los insumos en cuestión. Respecto de la ineficiencia administrativa se refiere a la lentitud en la asignación de los alimentos y materiales, en la debilidad de planificación para la distribución sobre la base de prioridades, en la inequidad de distribución por facilidad administrativa respecto de regiones cercanas a la sede administrativa de la oficina coordinadora (MEC), entre otros.

El impedimento tiene un costo y sesga el efecto esperado de los programas de apoyo. En efecto, el impacto social de un proceso planificado sobre la eficiencia y la equidad de la implementación de la asignación, distribución y eficacia de la acción pública, es una dimensión necesaria de relevarse y analizarse. El propósito de la consultoría es el análisis de la relación entre los objetivos de la ejecución de los programas de apoyo a la escolarización y las condiciones de implementación, las prácticas y las distorsiones que se constatan en el sondeo llevado a cabo por el Centro de Estudios Judiciales, de manera a establecer los criterios de implementación en el terreno así como sugerir pistas de recomendación para encausar el proceso a posteriori, sabiendo el horizonte al cual apuntan los programas en términos de la extensión del bienestar como base para una educación como fuente de igualdad de oportunidades, en el marco del fortalecimiento del Estado social de Derecho y el régimen democrático en Paraguay.

## II. El derecho al bienestar y el acceso a oportunidades a través de la educación

La desigualdad social constituye un obstáculo para el desarrollo económico y para la vigencia de un Estado democrático porque priva a una gran parte de la población de las condiciones para el acceso a recursos y oportunidades así como para el ejercicio de sus derechos consagrados en la Constitución Nacional.

La desigualdad, en este sentido, no hace posible el empleo de las capacidades y facultades de los individuos de modo a convertirse en ciudadanos. El concepto de ciudadanía social, en este marco, parte de la vigencia de un régimen mínimo de bienestar por el cual todos los miembros de una comunidad política satisfagan sus necesidades sociales básicas así como puedan aprovechar en la práctica las oportunidades que se les presenta en los diferentes ámbitos de la vida social<sup>1</sup>.

Siendo la educación un bien público, su legitimidad se funda en las capacidades que contribuye a desarrollar y en las oportunidades que habilita. Y esas habilidades no son meramente aptitudes para el trabajo sino competencias sociales para la pertenencia a una comunidad política, en la cual los procesos de interacción entre ciudadanos implica tanto garantías en el ejercicio de derechos, la confianza en el poder público y en los demás miembros de la comunidad<sup>2</sup>. En este sentido, el sistema educativo es un ámbito crucial dado que cumple tres principales funciones para el bienestar: la transmisión de conocimientos, la preparación para el mercado de trabajo y la formación de ciudadanía.

En las dos décadas que sucedieron al fin del régimen autoritario en Paraguay, el acceso a la educación escolar básica se extendió, a través de la reforma educativa que inicia en 1993, de manera significativa; asimismo la permanencia en el sistema se incrementó notoriamente. El Estado generó mecanismos de incentivo a la matriculación de la población en edad escolar. Ahora bien, estos resultados chocaron con los efectos de la reforma en materia de calidad. La media de la población escolarizada maneja con dificultad las principales habilidades escolares: lengua y matemáticas.

---

<sup>1</sup> Marshall T.H, *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

<sup>2</sup> PNUD-OEA, *Nuestra Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.

En líneas generales existen diferencias notorias entre jóvenes de áreas urbanas y rurales y entre hijos de clases desfavorecidas y privilegiadas, lo que indica la fuerte incidencia de las desigualdades en el modo en que se estructura el sistema educativo y en la relegación de la población desfavorecida ante la educación, impidiéndosele hacer de ella una verdadera fuente de oportunidades sociales<sup>3</sup>.

La ausencia, en general, de una educación de calidad para propiciar el crecimiento sostenible y equitativo, es crítica. La calidad educativa no se evalúa solamente por la relación entre una enseñanza pertinente y una recepción oportuna. También se presenta como un impase entre la formación de competencias de los individuos egresados de la educación secundaria y superior con el desempeño en ámbitos básicos en una economía que se pretende competitiva<sup>4</sup>. Los jóvenes con habilidades y destrezas adecuadas no son numerosos, lo que obstaculiza dotar con capacidades a las diferentes ramas económicas.

Las diferencias entre la educación pública y privada, delata la desigualdad. Si bien la educación pública tiene sus excepciones, las condiciones de desempeño en dicho sector se hacen cada vez más difíciles, entre otras razones, por el incremento de los costos de escolarización para las familias que no tienen otra elección sino dirigirse a él para cubrir la demanda educativa de sus hijos. Estos costos, al quedar plenamente librados a la capacidad adquisitiva de las familias, sostiene la desigualdad social dado que los sectores sociales más desfavorecidos, sobre todo en las zonas rurales o bien en las localidades segregadas de las ciudades, se ven compelidos a contar con escaso apoyo material y con bajos niveles de bienestar para que el sistema educativo los retenga.

Los sectores con acceso a la educación privada, con mayores chances de cubrir los costos de escolarización, tienen mayores probabilidades de inserción favorable en el mundo laboral a la culminación de los estudios secundarios o de la educación superior. El problema es que un enfoque mercantil predominante en la educación plantea al mercado como la única institución que dirime la posibilidad no solo al acceso al sistema educativo sino también a una educación de calidad. Mientras que dicha posibilidad no sea abordada como un derecho ciudadano, el Estado no integrará en sus políticas

---

<sup>3</sup> Consejo Nacional de Educación y Cultura, *Avances de la Reforma educativa. La educación media 2001-2007*, Ediciones del CONEC, Asunción, 2008.

<sup>4</sup> REIMERS Fernando, *La reforma educativa en Paraguay. Análisis de su funcionamiento y Estrategias de políticas para su reforma*, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, 1993.

públicas los mecanismos tendientes a apoyar materialmente a los jóvenes estudiantes de los sectores más carentes de la población, de manera que en el proceso educativo se inicie una política de reducción de las desigualdades sociales y el incremento de las oportunidades para todos y todas.

Es cierto, en Paraguay, el acceso universal a la enseñanza se volvió un imperativo de la política pública con la reforma educativa, pero la promoción y los resultados del proceso educativo quedaron librados a la suerte de los individuos. La igualdad de oportunidades que la educación debería promover no se vuelve efectiva porque las extremas desigualdades asignan de antemano las posiciones probables a ocupar en la sociedad, de manera que la mayoría de los paraguayos y paraguayas deben conformarse con una situación social en la que aseguren apenas su supervivencia<sup>5</sup>.

El problema principal del sistema educativo es la débil institucionalización de una política de protección social que haga de la educación un *medio* de acceso al bienestar. Dicha política, que parte de un *principio de justicia social* responde a la demanda de bienestar que amplía las oportunidades sociales a todos los sectores sociales, especialmente los más desfavorecidos<sup>6</sup>. En este marco, la educación de calidad (y no solamente el acceso al sistema educativo) es un bien público, porque además de promover el crecimiento económico con inclusión, da solidez al régimen democrático.

Este es el contexto en el que los programas de gratuidad, que no solamente implica la exoneración de las tasas de matrícula y cuotas por la escolarización, tienen sentido con un Estado que apunta a la instauración de una sociedad de bienestar. El apoyo para los sectores más carenciados, especialmente de las zonas relegadas de las ciudades y de las zonas rurales, se concentró en el transcurso de la segunda mitad de la década de los 2000 y la primera mitad de la década de 2010, en reforzar las condiciones materiales de escolarización.

La promoción por parte del Estado de dichas condiciones es lo que se planteó como una primera etapa en el proceso de expansión de las posibilidades reales de desarrollo

---

<sup>5</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Equidad para el desarrollo. Paraguay 2008*, Informe Nacional de Desarrollo Humano, Asunción, 2008.

<sup>6</sup> Rawls John, *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.



cognitivo y desempeño social, lo que en la literatura se da en llamar la *educabilidad*<sup>7</sup>. Este proceso considerado entonces como una fase preliminar para el incremento de las condiciones de educabilidad, en Paraguay, se expresó, concretamente, en programas de apoyo a niños y niñas de la educación escolar básica de todo el país, en contar con los materiales necesarios para la participación en el proceso educativo así como el acceso a un suplemento nutricional que garantice los estándares mínimos de asistencia escolar y aprovechamiento de los planes de enseñanza.

---

<sup>7</sup> Castañeda Elsa; Convers Ana; Galeano Miledy, *Equidad, desplazamiento y educabilidad*, IIPE, Buenos Aires, 2004.

### **III. El análisis**

Con base en las premisas sentadas precedentemente, El análisis de los casos abordados por el sondeo involucra nueve establecimientos con los que se realizó, a través de un sondeo, un proceso de seguimiento y monitoreo en la ejecución de los programas de apoyo por parte del MEC. El análisis se centrará en las dimensiones previamente establecidas por el sondeo en cuestión, así como implicará información complementaria a partir de fuentes que se consideren pertinentes.

Dichas fuentes son 1) un sondeo a docentes, alumnos y padres de los establecimientos en cuestión sobre el proceso de entrega de útiles escolares y complementos nutricionales y 2) un sondeo de prensa sobre los programas.

Las dimensiones de análisis y variables por construir se constituirán de la siguiente manera. Una primera dimensión será la *ejecución de los programas*, que consistirá, por un lado, en los resultados de la ejecución de los mismos en términos de cantidad y calidad, mientras que por el otro la gestión en la ejecución de los programas en términos del tiempo y forma de asignación. Una segunda dimensión será los *efectos de los programas*, que implicará el ejercicio de derechos en clave de retención escolar.

Las implicaciones y consecuencias de estas dimensiones, expresadas en los indicadores citados, nos permitirá indagar tanto el contexto institucional, la orientación técnica y la implementación práctica de las políticas públicas en materia de educación. En estrecha relación con esto se ofrecerán los elementos para evaluar los alcances y límites del actual Estado de Derecho en Paraguay y sus desafíos para el desarrollo de bienestar social y el fortalecimiento de una institucionalidad democrática.

#### **III.1. Presentación de los programas.**

En el marco de una alianza entre el Centro de Estudios Judiciales (CEJ), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la Contraloría General de la República (CGR), para disminuir los hechos de corrupción asociados a políticas públicas y apuntalar la superación de la pobreza. Dicha alianza implicó el compromiso para el cumplimiento

del objetivo de promover actitudes innovadoras en términos de exigencia y control de la ejecución de los planes y programas así como la correspondiente reivindicación del derecho ciudadano a una educación pública gratuita.

En el marco de dicha alianza se estableció una campaña, coordinada por el CEJ, de *seguimiento y estudio* de los programas de apoyo a la escolarización de niños y niñas consistentes en la entrega de equipos de útiles escolares (“kit” escolar) y en el complemento nutricional (“vaso de leche”) de manera a difundir a la ciudadanía local el alcance de dichos programas, sus características, sus magnitudes y sus estándares de calidad, sirviendo dicha información a los diferentes sectores ciudadanos como base para el control de los servicios públicos referidos y la denuncia de irregularidades en la implementación de los mismos.

El supuesto del proyecto para el seguimiento y estudio de los programas en cuestión, es la divulgación de información en torno a políticas educativas, la promoción de los derechos asociados con las mismas y el análisis del proceso así como de los resultados, según los datos disponibles, para considerar los errores y extender los aciertos de la inversión pública en educación. El riesgo de la corrupción detrás de la implementación de los programas relativos a la gratuidad de la educación, es un factor transversal en el seguimiento y análisis de las políticas educativas, ya que involucra las oportunidades efectivamente abiertas o, por el contrario, truncadas, para que las políticas públicas redunden en la disminución de las desigualdades y la superación de la pobreza.

Efectivamente, la pobreza, que en Paraguay involucra a un tercio de su población, constituye uno de los principales obstáculos para el desempeño educativo. La expansión de las oportunidades educativas para superarla requiere instaurar un círculo virtuoso entre el acceso a educación calificada y el establecimiento de condiciones adecuadas de escolarización para los sectores sociales más desfavorecidos.

## **III.2. Caracterización sobre la implementación de los programas**

### **III. 2.1. Los alumnos**

Un total de 9 (nueve) establecimientos fueron censados para el estudio de seguimiento de los programas escolares de apoyo, pertenecientes a cuatro departamentos del país. De

dichos establecimientos, el mayor número de alumnos censados, sobre un total de 816 (ochocientos dieciséis) se hallan en la escuela “Gral. J. Elizardo Aquino” con 212 chicos, la escuela “Héroes de la Patria” con 134 chicos y la escuela “Gral. Andrés Rodríguez” con 127 chicos, reuniendo las tres entidades el 58% del total de alumnos.

<b>Escuela</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
En Alianza	62	7,6
Gral. Andrés Rodríguez	127	15,6
Gral. J. Elizardo Aquino	212	26,0
Heroes de la Patria	134	16,4
Inmaculada Concepción	54	6,6
Madre María Benita Arias	43	5,3
Ntra. Sra. de la Asunción	74	9,1
República del Peru	80	9,8
Ruperto Sasiain	30	3,7
<b>Total</b>	<b>816</b>	<b>100</b>

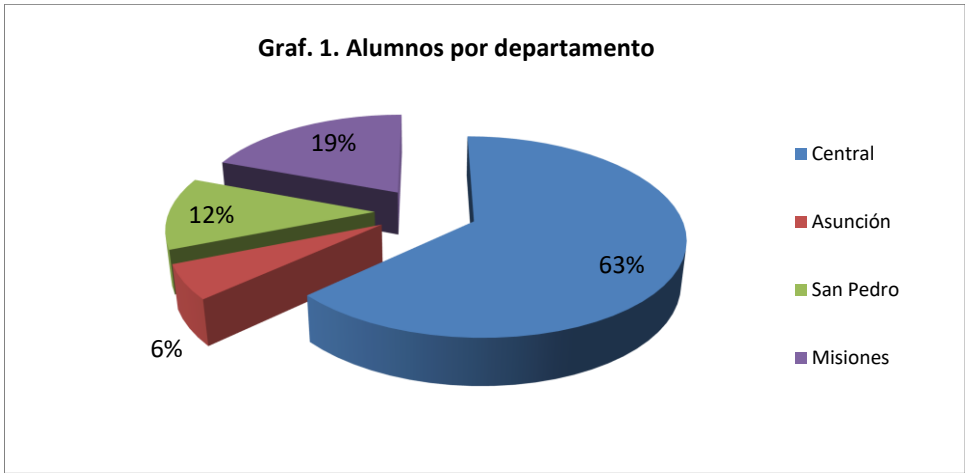
Fuente: CEJ. Estudio de seguimiento de programas de apoyo escolar

En función del lugar de residencia de los alumnos, una gran mayoría (96,4%) habita en zonas urbanas mientras que un 3,6% reside en zonas rurales.

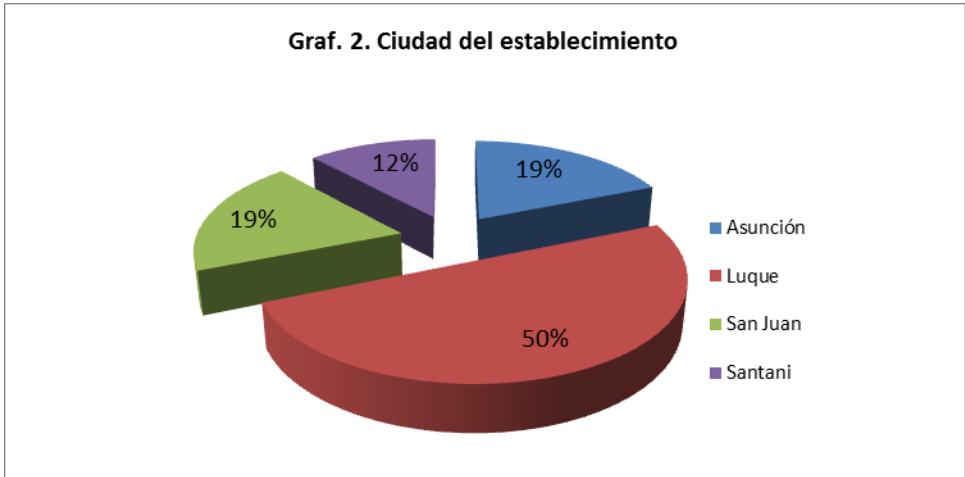
<b>Zona geográfica</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
Rural	29	3,6
Urbana	787	96,4
<b>Total</b>	<b>816</b>	<b>100</b>

Fuente: CEJ. Estudio de seguimiento de programas de apoyo escolar

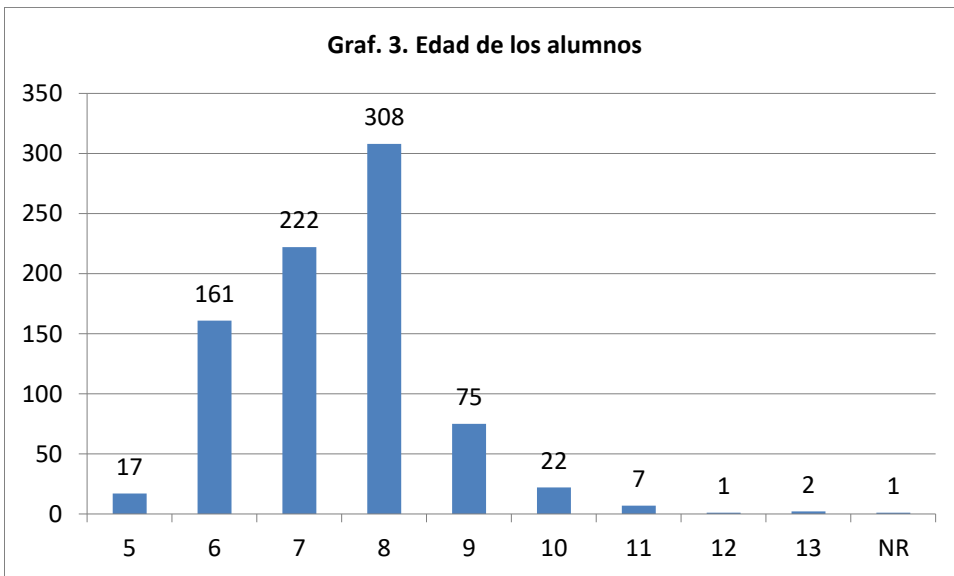
En lo relativo a la distribución del total de alumnos por departamento donde se halla el establecimiento escolar, el 63% asisten a establecimientos del departamento Central; un 19% del total de alumnos asisten a establecimientos del departamento de Misiones; un 12% asisten a establecimientos el departamento de San Pedro y un 6% a establecimientos de la capital del país, Asunción.



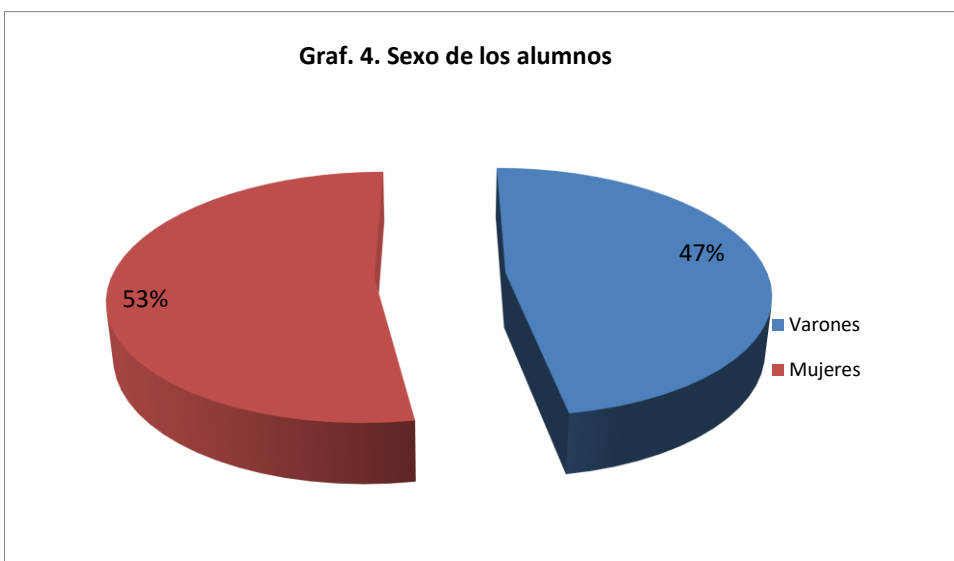
Más específicamente, la ciudad donde se hallan los establecimientos son las siguientes: Asunción, con un 19% del total de alumnos censados, Luque con el 50% de los alumnos censados, San Juan Bautista con el 19% de los alumnos censados y San Estanislao con el 12% de los alumnos censados.



En lo que concierne la edad de los alumnos censados, 308 de los mismos contaban con 8 años, 222 alumnos contaban con 7 años, 161 contaban con 6 años, 75 alumnos contaban con 9 años, 22 alumnos contaban con 10 años, 17 alumnos contaban con 17 años, 7 alumnos contaban con 11 años, 2 alumnos contaban con 13 años y 1 alumno contaba con 12 años. Esta distribución nos indica, con respecto a las preguntas que fueron dirigidas sobre el proceso de implementación de los programas de apoyo, que la gran mayoría se hallaba en edad escolar correspondiente a primero, segundo y tercer grado respectivamente, es decir el primer ciclo de la educación escolar básica. La pertinencia de las respuestas a consultas será analizada sobre esta premisa.



En otro orden de cosas, la distribución por sexo de los alumnos entrevistados muestra que el 47% de los que respondieron fueron alumnos varones mientras que un 53% fueron niñas.



Ya con relación a la implementación de los programas, una pregunta relevante realizada a todos y cada uno de los alumnos fue si recibieron los útiles escolares que el Ministerio de Educación y Cultura provee para contar con los insumos de trabajo en el aula. De 816 alumnos, casi todos (814) respondieron afirmativamente, mientras que en dos casos no se ofreció respuesta.

<b>Recepción de útiles escolares</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
Sí	814	99,8
NS/NR	2	0,2
<b>Total</b>	<b>816</b>	<b>100</b>

Fuente: CEJ. Estudio de seguimiento de programas de apoyo escolar

Ahora bien, respecto del indicador relacionado con la eficiencia en el cumplimiento del programa, a saber, la entrega *puntual* de los materiales, solamente un 32,6% respondió que recibió los materiales en el mes de marzo, época en que se inician las clases en el sistema educativo. Esto indica que *solamente 1 de cada 3 alumnos* contaron con los materiales e insumos para el adecuado desenvolvimiento de su escolaridad.

<b>Mes de entrega de útiles</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
Marzo	266	32,6
Abril	446	54,7
Mayo	2	0,2
NR	102	12,5
<b>Total</b>	<b>816</b>	<b>100</b>

Fuente: CEJ. Estudio de seguimiento de programas de apoyo escolar

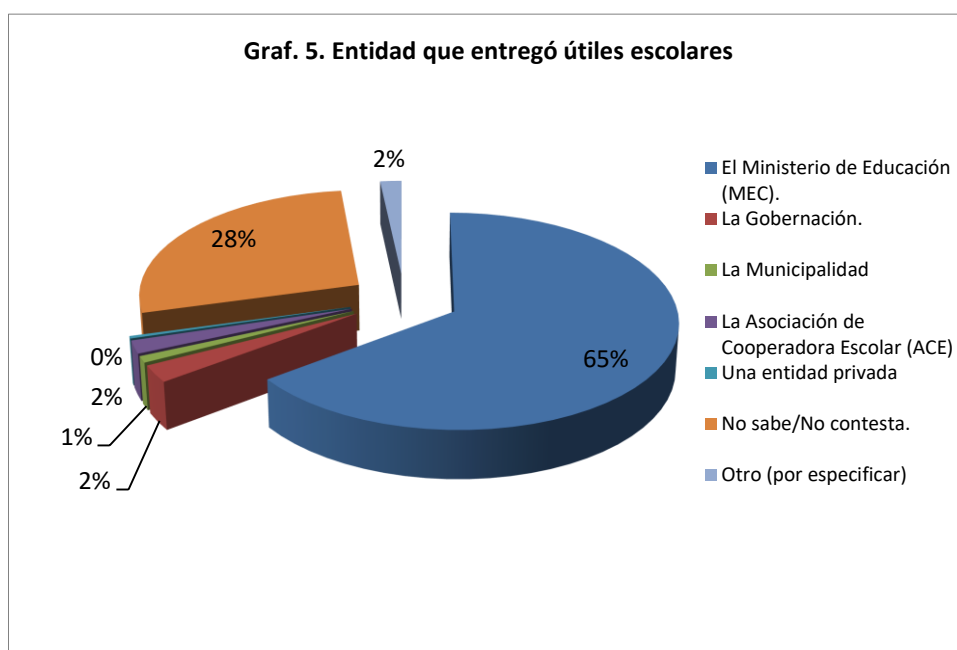
Nueve alumnos declararon haber realizado un pago para recibir los útiles escolares, de donación gratuita por parte del MEC. Esto indica, al menos en principio, que en algunas circunstancias, el cobro por la entrega de materiales e insumos está latente en establecimientos de educación escolar básica en el país.

<b>Pago por entrega de útiles</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
Sí	9	1,1
No	798	97,8
NS/NR	9	1,1
<b>Total</b>	<b>816</b>	<b>100</b>

Fuente: CEJ. Estudio de seguimiento de programas de apoyo escolar

Asimismo, 2 de cada 3 alumnos (65%) respondió que la entidad que hizo entrega de los útiles escolares fue el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). En los otros casos referidos a entidades, sean éstas locales o regionales (Municipalidad o Gobernación respectivamente) o la Asociación de Cooperadora escolar, un 5,6% de los alumnos los

mencionaron, pudiendo admitirse situaciones que llevan a estas a estar autorizadas a la entrega de los materiales e insumos en cuestión. Sin embargo, tres alumnos respondieron que la entrega de los útiles los hizo una entidad privada, indicando, asimismo, la posibilidad del uso particular de los recursos públicos para capitalizar lealtades sociales o favores políticos. Por otra parte, llama la atención que 27,6% de los alumnos no logran identificar el tipo de entidad que proveyó los útiles, no respondiendo o ignorando una respuesta.



Como podemos apreciar en el cuadro 6, casi la totalidad admite la importancia de la disponibilidad de los útiles escolares para el desenvolvimiento de la actividad escolar, apenas un alumno señalando no estar de acuerdo.

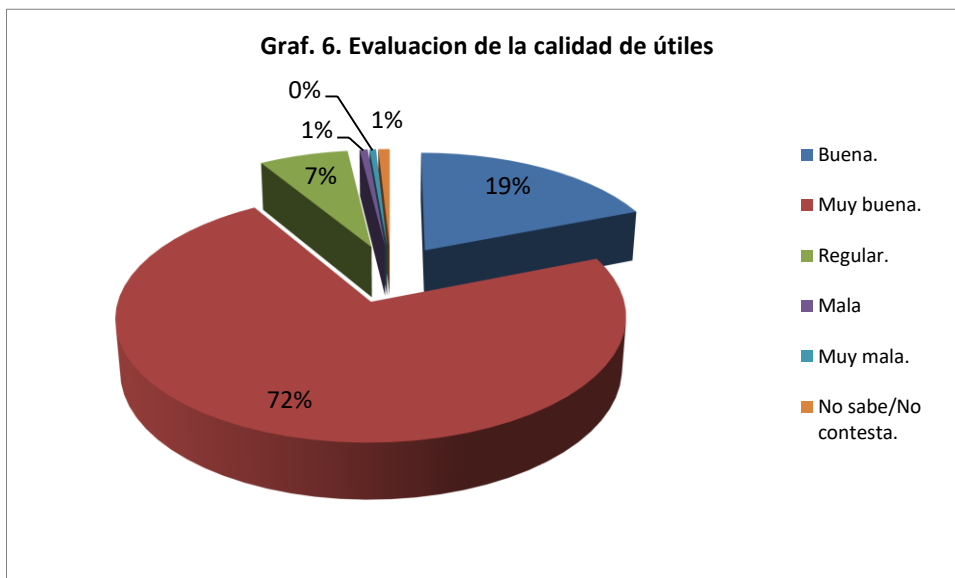
Percepción sobre los útiles	Frecuencia	%
Importante	811	99,4
No importante	1	0,1
NS/NR	4	0,5
<b>Total</b>	<b>816</b>	<b>100</b>

Fuente: CEJ. Estudio de seguimiento de programas de apoyo escolar

Ahora bien, no todos evalúan que la calidad de los útiles recibidos es de primera calidad. Un 72,3% considera que los materiales e insumos son de “muy buena” calidad,



mientras que un 19% considera que la calidad es simplemente “buena”; asimismo, un 6,7% considera que la calidad solamente es “regular”, dándose en un 2% una evaluación entre “mala”, “muy mala” o la indefinición respecto de dicho factor.



### III. 2.2. Los docentes

Los docentes que otorgaron información suman un total de 39, de los cuales 10 de la escuela “Ntra. Sra. de la Asunción”, 6 de la escuela “Gral. Andrés Rodríguez”, 5 de la escuela “Alianza”, 4 docentes respectivamente de cada una de las escuelas siguientes: “Ruperto Sasiain”, “Madre Ma. Benita Arias”, “Inmaculada Concepción”, “Héroes de la Patria” y, finalmente, 2 docentes de la escuela “República del Perú”.

Cuadro 7. Número de docentes por establecimiento

Escuela	Frecuencia	%
Nuestra Sra. de la Asunción	10	25,6
República del Peru	2	5,1
En Alianza	5	12,8
Gral. Andrés Rodríguez	6	15,4
Ruperto Sasiain	4	10,3
Madre María Benita Arias	4	10,3
Inmaculada Concepción	4	10,3
Héroes de la Patria	4	10,3
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>100</b>

Fuente: CEJ. Estudio de seguimiento de programas de apoyo escolar

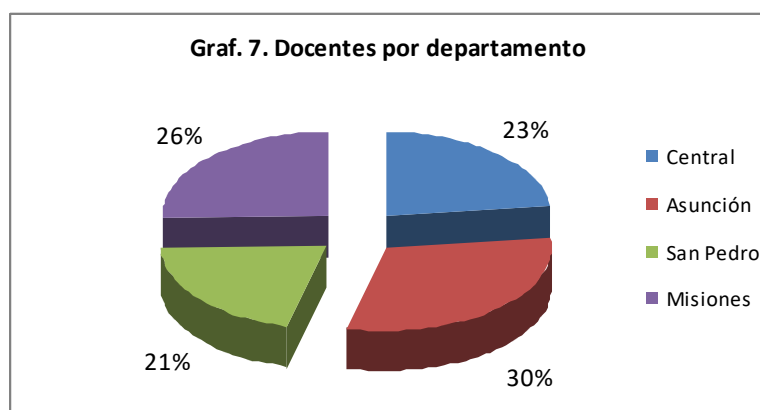
De los docentes entrevistados en el sondeo, 37 de 39 ejercen su función en zonas urbanas, solamente 2 ejerciendo su función en zonas rurales.

Cuadro 8. Distribución de docentes por zona geográfica

Zona geográfica	Frecuencia	%
Rural	2	5,1
Urbana	37	94,9
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>100</b>

Fuente: CEJ. Estudio de seguimiento de programas de apoyo escolar

La distribución de los docentes del sondeo, según el departamento donde se halla el establecimiento muestra que un 30% se halla en Asunción, 26% en Misiones, 23% en Central y 21% en San Pedro. El peso de la información otorgada por aquellos cuyo establecimiento se halla en Asunción y Central es doblemente relevante: porque Asunción y su área metropolitana disponen de mayor proximidad geográfica de la administración central del Estado para la distribución de los implementos de los programas de apoyo así como disponen de mayor cúmulo de mecanismos de seguimiento y control de hechos de corrupción.



Los rangos de edad de estos docentes indican que en su mayoría (56,4%) tienen entre 31 y 40 años, que correspondería a docentes con el ejercicio consolidado en la profesión; el 23,1% de ellos se hallan en el rango de entre 41 y 50 años, correspondiente a edades en que se presume un recorrido hacia la jubilación por la antigüedad en la actividad docente. Apenas un 17,9% de los docentes entrevistados son docentes con menos de 30 años de edad, es decir, en el tramo de inicio de su carrera profesional.

Cuadro 9. Rangos de edad de los docentes

<b>Rangos de edad</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
de 24 a 30	7	17,9
de 31 a 40	22	56,4
de 41 a 50	9	23,1
mas de 50	1	2,6
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>100</b>

Fuente: CEJ. Estudio de seguimiento de programas de apoyo escolar

Del total de los entrevistados, 36 docentes fueron mujeres; solamente 3 fueron varones.

Cuadro 10. Sexo de los docentes

<b>Sexo</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
Varones	3	7,7
Mujeres	36	92,3
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>100</b>

Fuente: CEJ. Estudio de seguimiento de programas de apoyo escolar

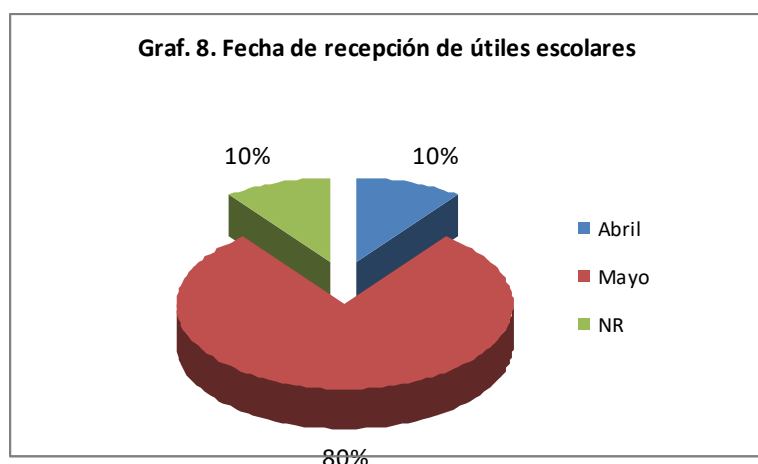
Con relación a la implementación de los programas, todas y todos los docentes afirmaron haber recibido los materiales e insumos de uso didáctico para el desenvolvimiento de sus clases, es decir que la tasa de recepción fue del 100% en el periodo en cuestión (marzo – mayo de 2012) en los establecimientos arriba citados.

Cuadro 11. Recepción de los útiles escolares

<b>Recepción de útiles escolares</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
Si	39	100
No	0	0
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>100</b>

Fuente: CEJ. Estudio de seguimiento de programas de apoyo escolar

Ahora bien, en términos de la entrega de los útiles escolares, un 90% alegó haber recibido tardíamente, es decir en los meses de abril y mayo respectivamente. Un 80% afirma haber recibido los implementos en el mes de mayo, es decir con un notable retraso, mientras que un 10% afirma haberlos recibido en el mes de abril. Un 10% no ofrece respuesta.



Casi la totalidad de los docentes entrevistados, respondieron afirmativamente a la pregunta de si los útiles escolares son indispensables para la labor docente, un solo docente ofreciendo una respuesta de que los mismos no son indispensables. Esto indica la relevancia del programa para el ejercicio de la enseñanza, sobre todo en los establecimientos situados en lugares de mayor carencia material en el país.

Cuadro 12. Percepción de la importancia de los útiles

Percepción sobre los útiles	Frecuencia	%
Indispensables	38	97,4
No indispensables	1	2,6
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>100</b>

Fuente: CEJ. Estudio de seguimiento de programas de apoyo escolar

Respecto de la calidad de los materiales e insumos distribuidos, los docentes afirmaron en poco menos de la mitad (48,7%) que era muy buena, un 41% refiriendo que la calidad es simplemente buena y un 10,3% que es de calidad regular. La variación en la opinión sobre los útiles indicaría dos razones: una, la irregularidad efectiva en la calidad de los diferentes stocks de materiales, la segunda, la ponderación diferenciada de los mismos según la zona geográfica y el contexto de los establecimientos.

Cuadro 13. Evaluación de la calidad de los útiles

Evaluación calidad de los útiles	Frecuencia	%
Muy buena	19	48,7
Buena	16	41,0
Regular	4	10,3
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>100</b>

Fuente: CEJ. Estudio de seguimiento de programas de apoyo escolar

### III. 2.3. Los padres

Un total de 353 padres fueron encuestados en el sondeo sobre los programas de apoyo. De estos, el 27,8% tienen a sus hijos escolarizados en la escuela Gral. J. Elizardo Aquino y un 22,4% en la escuela Gral. Andrés Rodríguez, de modo que entre ambos establecimientos reunieron el 50% de los padres que formaron parte del estudio. En tercer lugar se hallan los padres cuyos hijos asisten a la escuela “Héroes de la Patria”, siguiéndole los padres de los demás establecimientos, quienes en ningún caso alcanzan el 10% del total.

Cuadro 14. Padres de alumnos por establecimiento

<b>Escuela</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
Nuestra Sra. de la Asunción	35	9,9
República del Peru	9	2,5
Gral. J. Elizardo Aquino	98	27,8
En Alianza	19	5,4
Gral. Andres Rodríguez	79	22,4
Ruperto Sasiain	21	5,9
Madre María Benita Arias	23	6,5
Inmaculada Concepción	8	2,3
Héroes de la Patria	61	17,3
<b>Total</b>	<b>353</b>	<b>100</b>

Fuente: CEJ. Estudio de seguimiento de programas de apoyo escolar

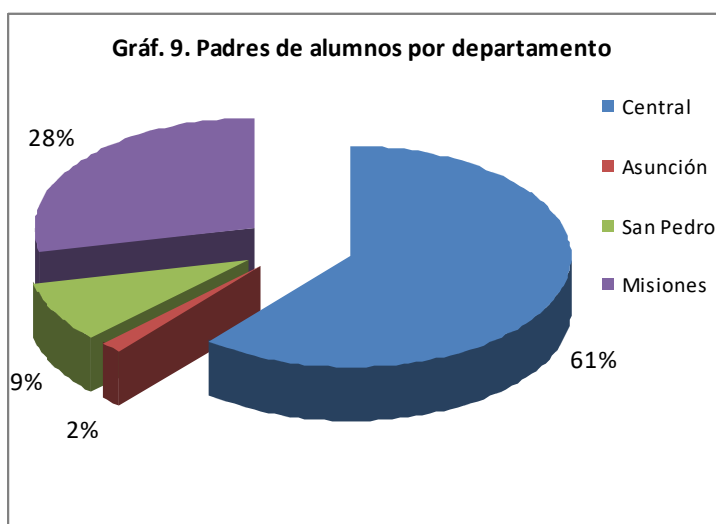
El 94,1% de los padres encuestados provienen de zonas urbanas, solamente un 5,9% conforman hogares de las zonas rurales.

Cuadro 15. Padres de alumnos por zona geográfica

<b>Zona geográfica</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
Rural	21	5,9
Urbana	332	94,1
<b>Total</b>	<b>353</b>	<b>100</b>

Fuente: CEJ. Estudio de seguimiento de programas de apoyo escolar

En su gran mayoría (61%), estos padres son residentes del departamento Central, seguidos por un 28% de padres que habitan el departamento de Misiones, seguido por el departamento de San Pedro con un 9% y, finalmente, la capital del país, Asunción, con un 2%.



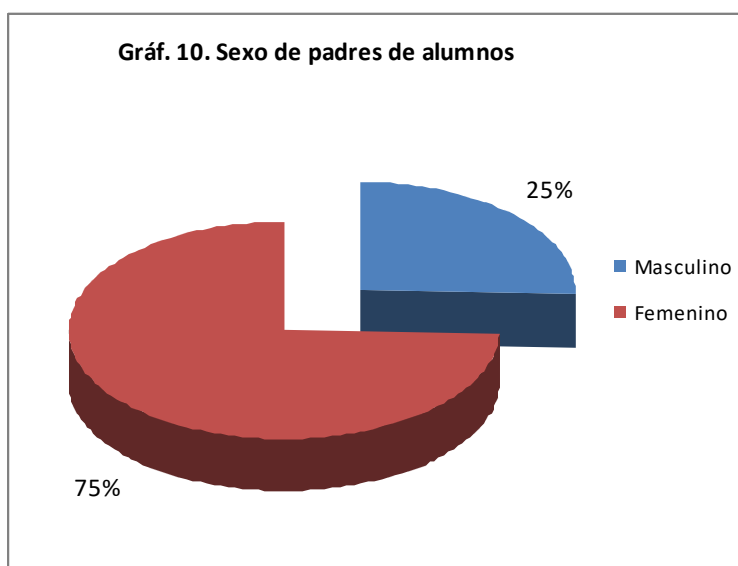
Un 40,2% de los padres encuestados cuentan con edades de entre 31 y 40 años, seguido del grupo de padres que cuenta con edades entre 25 y 30 años (21,8%) y en tercer lugar los padres cuyas edades van de 41 a 50 años (17,8%). Los padres jóvenes menores de 24 años eran del 5,1% y una minoría notoria fue la de los padres con más de 50 años de edad (4,2%).

Cuadro 16. Rangos de edad de padres de alumnos

Rangos de edad	Frecuencia	%
de 15 a 24	18	5,1
de 25 a 30	77	21,8
de 31 a 40	142	40,2
de 41 a 50	63	17,8
mas de 50	15	4,2
NR	38	10,8
<b>Total</b>	<b>353</b>	<b>100</b>

Fuente: CEJ. Estudio de seguimiento de programas de apoyo escolar

El 75% de los padres encuestados fueron mujeres, lo que indicaría una mayor disponibilidad de las mismas para el seguimiento de la escolaridad de sus hijos así como su mayor preocupación a los asuntos relacionados con la escuela.



En casi la totalidad de los casos, las respuestas de los padres respecto de la recepción de los útiles escolares para sus hijos, por parte de los programas de apoyo a la escolarización del MEC, fueron afirmativas. Solo 3 padres alegaron no haber recibido los materiales e insumos en cuestión. Dos padres no ofrecieron respuesta alguna.

Cuadro 17. Recepción de útiles escolares

Recepción de útiles	Frecuencia	%
SI	348	98,6
No	3	0,8
NR	2	0,6
<b>Total</b>	<b>353</b>	<b>100</b>

Fuente: CEJ. Estudio de seguimiento de programas de apoyo escolar

Ahora bien, en lo que concierne la fecha de recepción de los útiles en cuestión, un 52,7% de estos padres respondieron haber recibido con un mes de retraso, es decir en abril. Este dato es consistente comparándola con la respuesta de los alumnos, hijos de estos padres entrevistados, quienes en un 54,7% afirman que recibieron los útiles en el mes de abril. De los padres, apenas un 18,4% de los progenitores respondieron que recibieron los útiles en el mes de marzo en contraste con los alumnos que refirieron dicho plazo en un 32,6%. Asimismo, solamente dos padres alegaron recibir los materiales e insumos en el mes de mayo (al igual que dos alumnos respondieron lo mismo) y un 28,3% de los padres no ofreció información.

Cuadro 18. Fecha de recepción de útiles

Mes de recepción	Frecuencia	%
Marzo	65	18,4
Abril	186	52,7
Mayo	2	0,6
NS/NR	100	28,3
<b>Total</b>	<b>353</b>	<b>100</b>

Fuente: CEJ. Estudio de seguimiento de programas de apoyo escolar

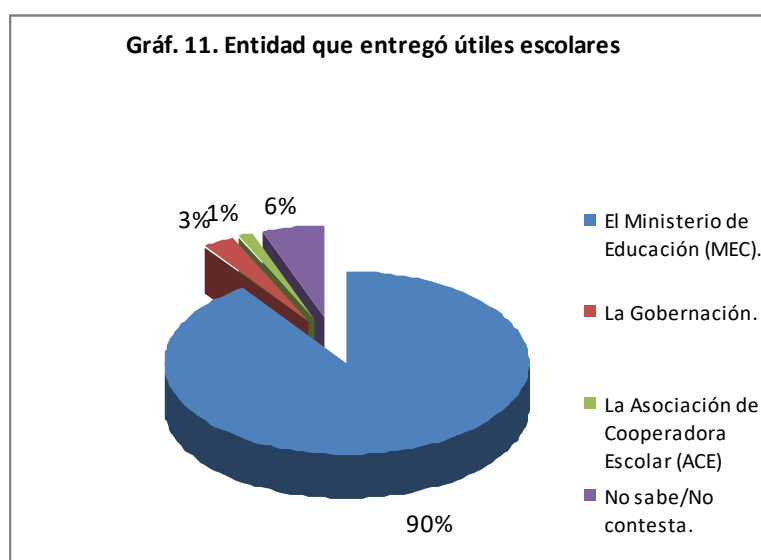
Respecto de la consulta sobre la eventualidad de algún pago para recibir los materiales, el 98% de los padres alegó no haber realizado ninguna erogación en dicho sentido, aunque tres padres alegan haber pagado (cuatro padres no ofrecieron información).

Cuadro 19. Pago por entrega de útiles escolares escolares

Pago por entrega de útiles	Frecuencia	%
SI	3	0,8
No	346	98,0
NR	4	1,1
<b>Total</b>	<b>353</b>	<b>100</b>

Fuente: CEJ. Estudio de seguimiento de programas de apoyo escolar

En lo que respecta a la información que tienen los padres sobre la entidad que entregó los materiales e insumos, un 90% refirió que fue el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), un 3% afirmó que fue la Gobernación, un 1% refirió a la Asociación de Cooperadora escolar y un 6% no ofreció respuesta alguna.





Ahora bien, no todos los padres consideraron que los útiles escolares son de importancia para el adecuado desenvolvimiento escolar de sus hijos. En efecto, 79,3% consideró a los útiles como indispensables para el rendimiento educativo, mientras que un 15,6% consideró que los materiales e insumos no tienen importancia alguna. Un 5,1% no ofreció respuesta a dicha cuestión.

Cuadro 20. Percepción de la importancia de los útiles

<b>Percepción sobre los útiles</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
Importante	280	79,3
No importante	55	15,6
NR	18	5,1
<b>Total</b>	<b>353</b>	<b>100</b>

Fuente: CEJ. Estudio de seguimiento de programas de apoyo escolar

En términos de la calidad, del total de padres (¿no de los que recibieron solamente?) un 43,3% considera que la calidad es “buena” simplemente; una proporción menor casi en la mitad de dicho grupo, a saber, un 19,8% consideró que la calidad de los insumos y materiales es “muy buena”; un 28,6% consideró que la calidad es regular y solamente un 5,9% consideró que la calidad era “mala” y “muy mala”, ambas opciones incluidas. Un 2,3% no ofreció respuesta, aunque no es posible determinar si se debe a los que no recibieron útiles escolares (que según los datos referidos, hay 3 padres, menos del 1%).

Cuadro 21. Evaluación de la calidad de los útiles

<b>Calidad de los útiles</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
Buena	153	43,3
Muy buena.	70	19,8
Regular	101	28,6
Mala	15	4,2
Muy mala.	6	1,7
NS/NR	8	2,3
<b>Total</b>	<b>353</b>	<b>100</b>

Fuente: CEJ. Estudio de seguimiento de programas de apoyo escolar

### III.2.4. Principales aspectos de las denuncias y abordaje de los medios

Tomando en cuenta la tipificación de las denuncias realizadas por los alumnos (Gráfico 12), o en su defecto por sus padres, la mayoría de las mismas refieren a que los

implementos llegaron de forma incompleta, mientras que un 21% señaló que no llegaron, o bien, que no fueron distribuidos localmente.



Si consideramos el abordaje de los medios de comunicación sobre el alcance y límites de los programas de apoyo (Ver Anexo 1), constatamos que las notas de mayor despliegue están vinculadas con el salario de los docentes, la así dicha “mala calidad” de la merienda escolar y los útiles escolares (kits).

En general las noticias dan referencias desfavorables respecto del Ministerio de Educación y Cultura, particularmente en la gestión de los complementos nutricionales y la distribución de los implementos escolares. También refieren a la infraestructura escolar que en general son señaladas por la deficiencia de su estado actual. Por otra parte, resaltan las noticias sobre la falta de transparencia en la gestión, sea de los rubros asignados para los programas de apoyo como en la administración de las finanzas.

El Ministerio de Educación y Cultura como entidad rectora de la política educativa nacional es la principal actora de las noticias, particularmente tomando en cuenta ciertos periodos clave del año escolar, a saber: entre los meses marzo y abril así como entre los meses septiembre y octubre, momentos cuando las noticias apuntan al inicio de la gestión pública en diferentes ámbitos del sistema educativo así como en su finalización.

De 181 notas analizadas, 97 de ellas están relacionadas con reclamos de la ciudadanía, 50 noticias se enfocaron en problemas del sistema educativo propiamente, 25 noticias

fueron de simples referencias informativas, en general con un sesgo favorable para la acción pública en materia educativa y, finalmente, 9 notas estuvieron vinculadas directamente con denuncias realizadas sobre diferentes aspectos de la gestión pública, a nivel central o local.

### **III.3. Las perspectivas de la evaluación de los programas según el sondeo**

Algunos rasgos del sondeo realizado no nos permiten realizar ciertas inferencias en la implementación general de los programas de apoyo por parte del MEC aunque sí son indicadores de una realidad de gestión y de inserción local del sistema educativo.

Estos rasgos son de que hubo una sobre-representación de algunos establecimientos, tanto de alumnos, docentes como padres, en el estudio y una baja representación de otros. Por ejemplo, la mayoría de los alumnos habita en zonas urbanas, el departamento político-administrativo predominante siendo Central, con la ciudad de mayor número de casos, Luque. El establecimiento con mayor número de alumnos, “Elizardo Aquino”, de esta última ciudad, sin embargo, no presentó datos de docentes.

En general, por tanto, los establecimientos de zonas urbanas estuvieron también sobre-representados, haciendo que las conclusiones sobre la desigualdad social-geográfica no tengan un mayor alcance en términos de evaluación de los programas y de criterios de recomendación para futuras acciones.

En otro orden de cosas, la mayoría de los alumnos que brindaron información en el sondeo tenían entre 7 y 8 años de edad, asumiéndose que su formación para el proyecto fue de alta competencia. Se puede colegir este dato con el hecho que el proyecto del CEJ apuntó efectivamente a dotar de capacidades de monitoreo y evaluación primaria a los niños y niñas en edad temprana de escolarización. En términos del sexo de los alumnos, existió una leve mayoría de niñas.

Ya en términos de la implementación de los programas y, específicamente, en la distribución de los implementos escolares, casi un 100% alega haber recibido los útiles (99,8%), aunque solo un tercio lo recibió en marzo, considerado en la práctica el primer mes de clase y donde mayores necesidades existen de contar con todos los materiales de trabajo para un adecuado inicio del proceso de aprendizaje. Más de la mitad la recibió recién en abril y un 12,5% no sabe o no responde. Esto evidencia que si bien la distribución, según la opinión de los niños y niñas, no implicó problemas de entrega, sí estuvo marcada por problemas de eficiencia en la gestión, penalizándose a los destinatarios de los programas con la falta de oportunidad en el uso de los implementos.

Nueve chicos declararon haber pagado por la entrega de útiles y aunque ello represente solo el 1,1%, indica que los mecanismos de corrupción asociados a programas públicos aún están presentes. A efectos del presente informe no puede medirse el efecto en el tiempo de un proyecto de seguimiento y monitoreo en los establecimientos afectados por el sondeo, pero notoriamente la proporción de niños y niñas que perciben que no existe una asociación entre la gestión de los programas con actos directamente relacionados al desvío de los implementos o su comercialización prohibida.

Repetimos, sin embargo, que está por verse cuánto puede considerarse un problema de primero o segundo orden el hecho que la ineficiencia de la gestión pública en la implementación de los programas de apoyo deberían ser interpretados también como problemas serios de la calidad de la acción pública de manera a desterrar como prácticas negativas para un mínimo estado de bienestar, la pesada ineficiencia e inequidad burocrática.

Un problema notable por parte del público local, destinatario de los programas de apoyo a la escolarización, es el desconocimiento del funcionamiento (a lo cual apunta el proyecto del CEJ) que si bien por una parte, no indican en absoluto a las características de los programas sí refieren al proveedor de los implementos en el marco de los mismos. En efecto, el 65% de los niños y niñas sabe que los útiles fueron entregados por el MEC mientras que un 28% no sabe.

La percepción sobre la calidad es para un 72% de que es óptima (“muy buena”), mientras que un 19% la considera aceptable (“buena” sin más) y un 7% como con posibilidad de mejora (calidad “regular”). Más allá de que la percepción indicara que la calidad efectivamente aún es un proceso de incremento sustantivo por parte del MEC y de las empresas proveedoras del Estado, el hecho que los niños tengan criterios de evaluación es un aspecto notable a resaltar.

Ya en términos de la representación de los docentes en el sondeo, la mayoría de los docentes (10) son del establecimiento “Ntra. Sra. de la Asunción”, de Asunción aunque la distribución es relativamente equitativa entre los establecimientos estudiados. Es importante señalar que más de la mitad de los docentes (56,4%) tienen de 31 a 40 años

de edad, periodo en el cual se da para muchos la consolidación de su profesión pero sin una edad avanzada aún, permitiéndoles contar con mayores posibilidades de evaluar en función del ejercicio de la profesión consolidada propiamente y no sobre la base de la inexperiencia o bien, sobre la indiferencia y el desgano<sup>8</sup>.

Es importante señalar que 9 de cada 10 docentes, fueron mujeres, lo que indica que la sobre-representación femenina habla de una mirada, porqué no, de género en la lógica de implementación de los programas de apoyo en cuestión. Por otra parte, del total de los docentes, el 100% declaró haber recibido los útiles escolares, indicando ello en consonancia con la declaración de los alumnos/as, que la entrega de los implementos no constituyó un problema en la implementación de los programas de apoyo, aunque sí, como veremos seguidamente, en la gestión de la distribución. En efecto, el 80% declara haber recibido los útiles de apoyo a docentes recién en el mes de mayo, siendo en la opinión de casi la totalidad de los enseñantes, un complemento de trabajo “indispensable” para el adecuado desarrollo de sus funciones en aula.

Dado que la recepción de los útiles escolares es en su totalidad favorable, sin embargo las cifras del sondeo revelan el alto nivel de lentitud administrativa en la distribución y entrega efectiva de los implementos a los docentes, lo cual refuerza la tesis de este informe del problema de falta de condiciones para el ejercicio de la docencia adecuadamente desde el inicio de clases.

De los enseñantes, poco cerca de la mitad declara que la calidad de los útiles es óptima (“muy buena”), un poco menos de la mitad que es aceptable (“buenas”) y solo un 10% que es mejorable (“regular”). Esta relativa coincidencia con la percepción de los alumnos/as, habla de una aproximación más o menos fidedigna de la calidad de los materiales entregados por el Ministerio de Educación y Cultura, así como también revela la formación del proyecto con una distinción clara de los criterios de evaluación de los materiales que se reciben.

---

<sup>8</sup> Con esto no se refiere que los recién egresados de los cursos de formación e iniciados en la profesión en su generalidad estén signados por la inexperiencia, o que los próximos al retiro y jubilación se muestren más desafectados por las realidades sociales y pedagógicas del público escolar, sino intentamos mostrar que probablemente las características de los docentes de edad intermedia los incitaría a apuntalar el desempeño de la profesión sobre la base de la experiencia de ya al menos una década y con el propósito de un desarrollo en el campo que se avizora aún posible para la década sucesiva, entre los 40 y 50 años.

Finalmente, el tercero de los actores sondeados, los padres, en su mayoría pertenecen a las comunidades educativas de los establecimientos “Gral. Elizardo Aquino” y “Gral. Andrés Rodríguez”, situándose en tercer lugar el establecimiento “Héroes de la Patria”. También en su mayoría, los padres del sondeo son de zonas urbanas (94,1%), siendo el departamento Central el predominante, con un 61%. El rango de edad predominante de la mayoría simple de los padres, con un 40%, es de 31 a 40 años, lo que también les asigna una situación especial en la potencialidad de hacer seguimiento a los programas por su relativa juventud y por la posibilidad de contar para el nivel educativo siguiente de sus hijos/as, con una edad donde el monitoreo de la gestión pública a escala local aún se hace factible.

Casi la totalidad de los padres declaró haber recibido los útiles escolares, aunque al igual que los alumnos, más de la mitad, (52,7%) declaró que recién los recibieron en abril, prueba indiscutible de que la eficacia en la entrega con oportunidad por parte del MEC se vuelve un verdadero desafío para acciones futuras donde se busca no solamente dotar de las condiciones materiales a los alumnos y docentes sino también de dotarles a tiempo para que el efecto de la escolarización en condiciones mínimas sea satisfactorio.

Casi todos los padres de alumnos (98%) alegaron una verdadera gratuidad, salvo 3 padres que refirieron haber pagado por la recepción de los útiles. Si bien es minúscula la proporción, como se refirió ya anteriormente, indica la continuidad aunque aislada, de prácticas de corrupción ligadas a la implementación de políticas públicas a nivel local.

El desconocimiento de los padres es menor que el de sus hijos –como es de esperar– ya que para el 90% de los progenitores, los útiles son proveídos por el MEC, solamente un 6% no sabiendo el origen de los implementos. Lo que llama la atención, empero, es que solamente 79,3% considera *importante* el uso de útiles escolares, lo cual se explicaría por el hecho de que los mismos no tuvieron una relación cercana con el sistema educativo hasta periodos recientes, por su baja escolarización juvenil y por la distancia cultural que la escuela representa en su vida cotidiana. Este es un aspecto que la política educativa deberá enfrentar con mayor vigor a pesar de los programas de alfabetización de adultos que existen.

Finalmente, los padres sabiendo poco de la importancia de los útiles, el 43% alega que la calidad es aceptable (“buena”), en segundo lugar situándose la consideración de que la calidad es mejorable (“regular”). Es minoritaria la proporción de padres que considera que los útiles son de “muy buena” calidad (19,8%), es decir de calidad óptima.

Estos y otros aspectos se resumen en la realización efectiva de las denuncias realizadas por las familias (en su mayoría los hijos/as alumnos, aunque también en algunos casos los padres) mostrándose que el principal problema, cuando se recibieron los útiles –que fue la generalidad de los casos como ya se mencionó–, fue el carácter incompleto. Esto implica que los desafíos para la implementación futura de estos programas se hallan en la capacidad de gestión pública para garantizar la entrega en fecha como en forma.



#### IV. Conclusiones

Un principio elemental del Estado democrático es la construcción de un pacto social que involucre a todos los sectores de la población y garantice la legitimidad social del orden político y social. En este sentido, el orden constitucional vigente en Paraguay expresa la definición normativa de un proyecto de sociedad, involucrando ideales aun cuando no se traduzcan en voluntades específicas. La Constitución Nacional del Paraguay de 1992, implicó avances significativos en Derechos y Garantías fundamentales para los individuos, iniciando la ruptura con el Estado autoritario y el inicio de un Estado social de Derecho basado en un régimen político democrático plural y participativo.

Sin embargo, la pronunciada desigualdad en la distribución de los recursos y las oportunidades, así como la exclusión social, se expresa, aun en la actualidad, en el impedimento para un sector importante de la población de acceder a un bienestar mínimo y participación en la vida pública como ciudadanos de hecho y de derecho. La búsqueda de una sociedad de bienestar implica, pues, la instauración de un *principio de justicia* que haga posible el acceso a oportunidades sociales a toda la población, teniendo prioridad los grupos sociales más desfavorecidos. La conquista de derechos sociales, en este sentido, no impide sino hace posible la defensa de las libertades públicas a todos los miembros de la comunidad política ya que la reducción de la desigualdad tiene efectos en el desarrollo de las capacidades de los individuos de todas las categorías sociales para apuntalar un crecimiento económico sostenido e incluyente.

La democratización del Estado requiere la participación, ésta a su vez basada en la inclusión. De este modo, la participación es necesaria tanto para promover y fortalecer la ciudadanía así como para asegurar la sostenibilidad la política pública porque implicará su apropiación social en el tiempo. A propósito, la participación de las diferentes instancias en la política educativa y en particular, en los programas de promoción de una educación con bienestar social, implica también el “empoderamiento” de las comunidades educativas locales, no solo para que monitoreen y evalúen la implementación de los mismos sino también para que lo gestionen localmente.

El propósito, a través de los programas de apoyo a la escolarización, es iniciar un proceso de solidaridad institucionalizada por la cual los individuos menos favorecidos deben ser compensados por la no elección de su origen social, de modo que con el *criterio de compensación* puedan adquirir y ejercer derechos ciudadanos progresivamente, haciendo en este caso de la educación, una verdadera oportunidad social para sí y para sus familias.

El sistema educativo es fundamental, tanto para la formación de habilidades y destrezas en la población como para la construcción de ciudadanía. Lo primero va ligado a lo segundo. No podría, de hecho, darse en la práctica ciudadanos críticos y participativos si no pudieran emplear en su vida social y económica las capacidades adquiridas en el proceso educativo, o dicho de otro modo, hacer de la oportunidad de acceso a la educación pública y gratuita por parte de los sectores más desfavorecidos, una oportunidad para el acceso a un mundo laboral más equitativo para todos y todas. La educación complementa, en este sentido, el desarrollo de la reflexividad ciudadana, útil en instancias de participación en la gestión de la cosa pública con el desarrollo de competencias para el ejercicio del derecho al trabajo.

Pero la educación requiere del acompañamiento de una política de protección social que permita antes que nada, la inserción eficaz en el sistema educativo, sobre todo en el caso de las familias de menos recursos y oportunidades en la sociedad. Pero también implica la promoción para acceso universal a los servicios públicos y éstos de calidad. Una política de bienestar social complementaria con la política educativa plantea en fondo el fortalecimiento de la institución educativa, en particular en lo que se refiere a la calidad, pertinencia y oportunidad de la enseñanza. Los programas de apoyo a la escolarización, en este marco, son apenas un primer escalón de un proyecto público de largo alcance.

Para que este primer peldaño, empero, apunte a su mejoramiento y sostenibilidad, el Estado deberá apuntalar en la gestión de los programas una gestión efectiva, eficiente y equitativa, profesionalizando la función pública para la inserción adecuada de los planes, programas y políticas, en un proceso que priorice los intereses ciudadanos y, por ende, la profundización de una sociedad democrática con las garantías que ofrece un Estado social de Derecho.

## **Fuentes**

Castañeda Elsa; Convers Ana; Galeano Miledy, *Equidad, desplazamiento y educabilidad*, IPE, Buenos Aires, 2004.

Centro de Estudios Judiciales, *¡Controlemos! Material de difusión de la campaña de seguimiento de la entrega de la “Canasta básica de útiles escolares” y del “Complemento nutricional”*, Asunción, 2012.

Centro de Estudios Judiciales, *Exigí, Controlá, Denunciá. ¡Los niños y las niñas podemos controlar!*, Cuadernillo de lectura y pintura, CEJ-CIRD, Asunción, 2009.

Centro de Estudios Judiciales, *Informe sobre el costo social de la corrupción en Educación*, Programa Costo social de la corrupción, CEJ-CIRD, Asunción, 2009.

Consejo Nacional de Educación y Cultura, *Avances de la Reforma educativa. La educación media 2001-2007*, Ediciones del CONEC, Asunción, 2008.

Marshall T.H, *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

PNUD-OEA, *Nuestra Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Equidad para el desarrollo. Paraguay 2008*, Informe Nacional de Desarrollo Humano, Asunción, 2008.

Rawls John, *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

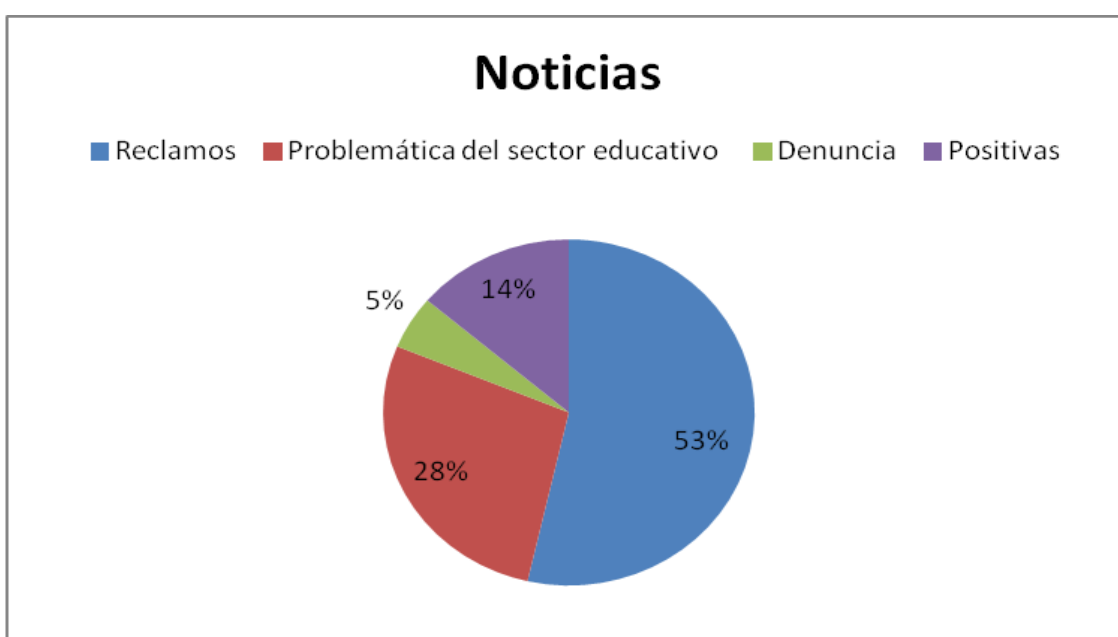
Reimers Fernando, *La reforma educativa en Paraguay. Análisis de su funcionamiento y Estrategias de políticas para su reforma*, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, 1993.

## Anexo. Análisis descriptivo de seguimiento de medios de comunicación (CEJ)

El siguiente análisis se hizo con base a un monitoreo de dos medios de prensa de circulación nacional (diarios ABC Color y Última Hora) realizado entre julio 2011 y mayo de 2012.

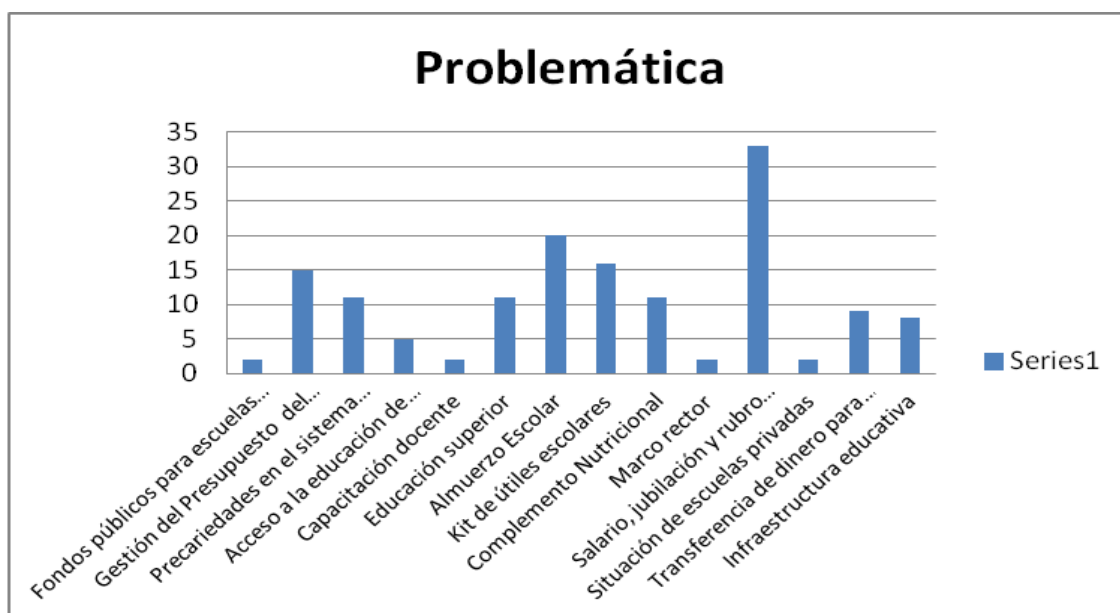
En primer lugar, se mostrarán las problemáticas con mayor reiteración en las noticias, específicamente respecto de la gestión del Ministerio de Educación y Cultura.

**Gráfico 1. Ejes de las noticias**



De 181 noticias analizadas, 97 de ellas, que equivalen el 53% tienen como principal hilo conductor los reclamos ciudadanos, en un 28% que equivalen al 50 noticias, se centran en problemáticas del sector educativo, desde el marco rector, la situación de escuelas privadas, el acceso a la educación, la precariedad educativa del país, entre otros temas, el 14% responden a noticias informativas con un tinte positivo de la acción y finalmente el 5% equivalen a 9 noticias vinculadas a denuncias.

**Gráfica 2. Problemática más reiterada**



El gráfico 2 muestra el comportamiento de las noticias de los medios con respecto al sector educativo. El mismo evidencia que la problemática más difundida en los medios es la situación del salario y rubro docente, en segundo lugar apareciendo el almuerzo escolar, seguido del kit escolar y la gestión del presupuesto del MEC por último lugar.

Seguidamente aparecen temas sobre las precariedades en el sistema educativo, sobre la educación superior y el complemento nutricional. A esto se le suma la problemática del acceso a la educación de jóvenes, la capacitación docente, la situación de las escuelas agrícolas y la infraestructura educativa en general. También algunas notas tocan el tema del “Marco rector”, la situación de escuelas privadas y las transferencias de dinero para instituciones y proyectos educativos.

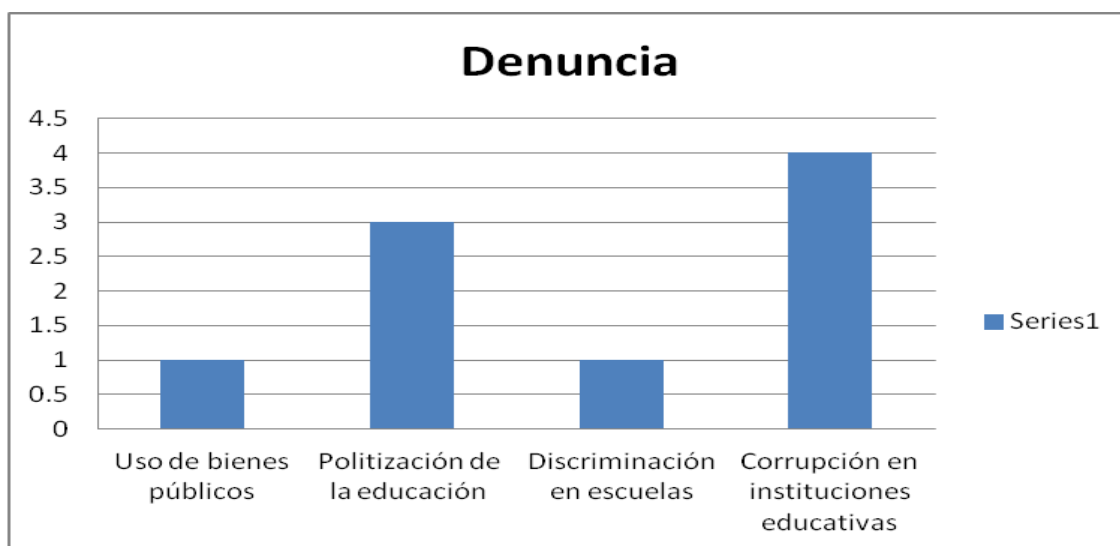
**Gráfica 3. Reclamos de mayor aparición**



Con relación a los reclamos que con mayor frecuencia aparecen en las noticias, tenemos que los reclamos de la ciudadanía y las escuelas están ligados al almuerzo escolar en mal estado entregado a las escuelas, apareció en 20 noticias, le sigue con 13 publicaciones los reclamos realizados por docentes sobre ajustes salariales o jubilación, mientras que la merienda escolar en mal estado y las irregularidades en la gestión del rubro docente aparecen en 10 publicaciones.

La poca claridad en la transferencia de dinero para las instituciones y proyectos educativos y los problemas en la distribución del kit escolar aparecen en 9 notas. La infraestructura y recursos escasos y/o en mal estado son mencionados en 8 publicaciones. Menos cantidad así como calidad de útiles entregados y los problemas con la licitación solamente aparecen en 3 notas, mientras el tema del mal estado de los útiles aparece en 2 publicaciones.

**Gráfica 4. Denuncias más frecuentes**



Las denuncias más frecuentes en las notas periodísticas estuvieron relacionadas al uso de bienes públicos, la politización de la educación, la discriminación en las escuelas, pero principalmente sobre hechos de corrupción en entidades educativas, aunque las noticias que planteaban denuncias eran muy pocas, considerando que se analizaron 181.

**Gráfica 5. Noticias positivas o informativas**



Las noticias positivas están vinculadas a noticias con un tinte más informativo sobre algunas de las acciones o proyectos impulsados por el Ministerio de Educación. Las más resaltadas en las noticias eran las vinculadas a los proyectos o programas educativos que iniciaban y a las becas estudiantiles.

## Conclusiones

- Las notas de mayor despliegue estuvieron relacionados a los salarios docentes, el mal estado de la merienda escolar y los kits escolares.
- Las noticias con referencias negativas todas en su mayoría para el Ministerio de Educación, relacionadas a la gestión de la merienda escolar y los útiles escolares; la infraestructura en mal estado y las situaciones administrativas de manejo de rubros y fondos.
- El Ministerio de Educación y Cultura como entidad rectora del sistema educativo y gestora de la educación pública, es la principal protagonista de las notas, principalmente entre los meses de septiembre y octubre así como febrero, y abril, momentos cuando se incrementaron sus referencias en los medios.
- De 181 noticias analizadas, 97 de ellas están relacionadas a los reclamos ciudadanos, 50 noticias se centraban en problemáticas del sector educativo, 25 noticias fueron informativas y 9 fueron noticias vinculadas a denuncias.