

## **Maestría en Políticas Sociales**

### **Título: Inversión social y políticas educativas en Paraguay (1992 - 2017)**



**Autora:** Lic. Mirian Mabel Rodriguez Ramirez

**Tutor:** Prof. Dr. Luis Ortiz Sandoval

San Lorenzo, Paraguay

2024

## **Maestría en Políticas Sociales**

### **Título: Inversión social y políticas educativas en Paraguay (1992 - 2017)**



**Autora:** Lic. Mirian Mabel Rodriguez Ramirez

**Tutor:** Prof. Dr. Luis Ortiz Sandoval

**EVALUADORES**

---

Fecha: \_\_\_\_\_

Calificación: \_\_\_\_\_

San Lorenzo, Paraguay

2024

## **DEDICATORIA**

A mis padres Virginia y Facundo, quienes desde la distancia me han dado todo el apoyo para superar los obstáculos y barreras que se interpusieron en mi camino en este largo proceso.

A mi compañero, que me apoya incondicionalmente para no decaer y continuar hasta llegar a la meta, superando diversas dificultades.

A mis hijos Lucas y a Emma Yvoty, quienes están acompañándome desde su concepción y actualmente con sus travesuras, sonrisas y besos, me están dando la fuerza suficiente para avanzar en este último tramo de la maestría y llegar a una meta tan ansiada.

A mi tutor, Luis Ortiz, quien me motivó en realizar esta Maestría, me acompañó y compartió sus conocimientos sabios y útiles todo este tiempo, así como estuvo presente hasta el final. Le dedico especialmente este trabajo por cumplir su palabra: *“Voy a estar contigo hasta que culmines”*. Y así lo hizo, sorteando situaciones y momentos duros también para él.

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi familia, amigos que me dieron el apoyo y la fortaleza para continuar adelante hasta concretar este objetivo.

A mi tutor de tesis, por su acompañamiento.

A mis colegas, trabajadoras y trabajadores sociales, quiénes me brindaron sus orientaciones y muestras de afecto durante todo este tiempo. Ello demostró un permanente interés y preocupación ante las injustas situaciones a las que me ví expuesta durante seis largos años, proceso en el que concretar la meta parecía imposible. No obstante, estos colegas y compañeros, en su mayoría docentes del Sindicato de Trabajadores de la Facultad de Ciencias Sociales (SITRAFACSO), estuvieron incondicionalmente presentes.

## Contenido

Introducción .....	9
Capítulo I .....	11
1.1. Antecedentes del Problema .....	11
1.1.1. Revisión de la bibliografía sobre inversión pública y educación a nivel internacional.....	12
1.1.2. Revisión de la bibliografía sobre erogaciones del Estado en educación en América Latina. .	17
1.1.3. Revisión de la bibliografía sobre la educación y las condiciones de inversión pública en Paraguay. 22	
1.2. Planteamiento del Problema .....	28
1.3. Hipótesis .....	33
1.4. Objetivos .....	33
1.4.1. Objetivo General.....	33
1.4.2. Objetivos Específicos.....	33
1.5. Justificación.....	34
Capítulo II.....	37
2.1. Marco teórico .....	37
2.1.1. Educación y políticas globales.....	37
2.1.2. La educación, factor de productividad y de ciudadanía. ....	39
2.1.3. La democracia en la intersección entre el espacio público y el sistema educativo. ....	43
2.1.4. Educación, inversión social y política pública.....	49
2.2. Marco Normativo y Legal .....	58
2.3. Marco Metodológico.....	58
2.3.1. Unidades de observación y técnicas de relevamiento .....	63
Capítulo III. Desde una mirada global a lo local de la política educativa .....	76
3.1. Concepción de las políticas sociales .....	76
3.2. Efectos de la globalización en las políticas locales .....	81
3.3. Efecto para la inclusión al mercado externo.....	87
3.4. Asignación del gasto social en las regiones .....	89
3.5. Gastos corrientes y las condiciones físicas.....	91
3.6. La perspectiva mercantil .....	98
3.7. La perspectiva de los derechos .....	102
3.8. Los intereses priorizados por los decisores públicos .....	104

3.9.	Incidencia del gasto público en la eficiencia educativa .....	105
Capítulo IV. Características y acciones institucionales .....		106
4.1.	La Visión País .....	106
4.2.	Las estrategias para la gestión pública .....	108
4.3.	Inversión social y política educativa.....	109
4.4.	Focalización poblacional y territorial .....	121
4.5.	Coordinación intersectorial .....	124
4.6.	Contribución a la participación de las instituciones a nivel local.....	128
Conclusiones .....		131
Referencias.....		134
Anexo. Guía de Entrevista .....		141

Título: Inversión social y políticas educativas en Paraguay (1992 - 2017).

Autora: Lic. Mirian Mabel Rodriguez Ramirez.

Tutor: Prof. Dr. Luis Ortiz Sandoval.

## Resumen

La inversión social como una política pública destinada a la educación en cuanto a la contribución en la calidad del servicio educativo fue el punto de inicio del estudio, partiendo de la reforma educativa, momento donde se aplicaron políticas innovadoras a fin de mejorar ciertas deficiencia e ineficacia, focalizándose en el acceso y la permanencia en el sistema educativo, en cuyo marco se lograron resultados favorables de inserción, retención y egreso. Se plantea como hipótesis que en Paraguay el diseño de una política de inversión social en general y la de inversión educativa en particular, adolece de un problema de diseño y de gestión. Esto se caracteriza por la débil incidencia de profesionales de las ciencias sociales en los espacios clave, ocupados por funcionarios públicos con poca formación en el área. El objetivo general, consiste en analizar los aspectos de la inversión social que contribuyan en el diseño y la ejecución adecuada de una política educativa, para obtener los resultados favorables principalmente en cuanto al ingreso y permanencia en el sistema educativo. La metodología consistió en un estudio de abordaje descriptivo y cualitativo procesual, siendo la entrevista en profundidad la técnica prevaleciente. La selección de actores claves se hizo por el criterio de muestreo teórico, para un estudio descriptivo-analítico. En cuanto a los hallazgos con respecto a la inversión social para la política educativa, se expone que favorece el acceso al sistema educativo de la población de los estratos pobres, puesto que la focalización de las políticas sectoriales es fundamental. Sin embargo, a raíz de la falta de coordinación interinstitucional para la adecuada ejecución de planes, programas y proyectos, la permanencia en el sistema educativo de los estudiantes de las familias en condiciones sociales menos favorecidas se ve comprometida.

**Palabras claves:** inversión social, política educativa, educación, política social.

## **Summary**

Social investment as a public policy aimed at education in terms of the contribution to the quality of the educational service was the starting point of the study, starting from the educational reform, a time where innovative policies were applied in order to improve certain deficiencies and inefficiency, focusing on access and permanence in the educational system, within which favorable results of insertion, retention and graduation were achieved. It is hypothesized that in Paraguay the design of a social investment policy in general and educational investment in particular suffers from a design and management problem, the latter fundamentally characterized by the weak incidence of social science professionals in the key spaces, which are occupied more by public officials with little training in the subject. The general objective is to analyze the aspects of social investment that contribute to the design and adequate execution of an educational policy to obtain favorable results mainly in terms of entry and permanence in the educational system. The methodology consisted of a study with a descriptive and qualitative procedural approach, with the in-depth interview being the prevailing technique. The selection of key actors was made using the theoretical sampling criterion, for a descriptive-analytical study. Regarding the findings regarding social investment for educational policy, it is stated that it favors access to the educational system of the population from poor strata, since the targeting of sectoral policies is fundamental, however, as a result of the lack of inter-institutional coordination for the adequate execution of plans, programs and projects, the permanence in the educational system of students from families in less favored social conditions is compromised. Keywords: social investment, educational policy, education, social policy.

**Keywords:** social investment, educational policy, education, social policy.

## **Introducción**

El presente trabajo se constituye en una Tesis de Maestría en Políticas Sociales, por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción cuyo tema de análisis se centra en las “Políticas educativas y las políticas de lucha contra la pobreza”, siendo el título de la investigación: “Inversión social y políticas educativas en Paraguay, periodo 1992 - 2017”.

Se establece como punto de partida del estudio el año 1992, conocido por ser aquel en que se instaura la reforma educativa en Paraguay, al inicio de la transición democrática. El país protagonizó un periodo de luchas y resistencias ante el gobierno dictatorial a fin de instalar o instaurarse un sistema de gobierno democrático, siendo la renovación de la Constitución Nacional de la República del Paraguay una de las primeras medidas con sus correspondientes políticas sociales dirigidas con cierta priorización a los sectores sociales más vulnerables, y en ese contexto se gestó la reforma educativa posterior a debates y discusiones sobre los aspectos a reformular en el sistema educativo.

Cabe señalar que desde 1992 con la nueva Constitución Nacional, el marco normativo nacional pretende asegurar el derecho a la educación mediante instrumentos jurídicos-institucionales, implementados paulatinamente desde la reforma de 1994, que proponía la obligatoriedad hasta el noveno grado.

En este sentido, y a modo de comprender mejor el planteamiento del problema es importante recordar que las políticas educativas y específicamente las de inversión social se instauran para consolidar la reforma educativa como unos de los mandatos de las reformas estructurales del Consenso de Washington, entendida como una receta de orientación política, social y económica para que países de América Latina cumplan con ciertas medidas y/o mandatos a fin de mejorar la identidad del país. La puesta en vigencia de la reforma educativa significó la modernización de las instituciones y de los servicios, sin embargo, en cuanto a la eficacia educativa hubo algunas deficiencias en el sistema en los 25 años posteriores a la reforma que aún persisten. Esta persistencia, fue uno de los que motivó el tema a investigar.

La pregunta principal interpela la contribución de la inversión social direccionada a la política educativa y su incidencia en la eficacia educativa en el Paraguay. La misma se fundamenta en que los estudios identificados sobre la temática dan cuenta de la

importancia, pero no profundizan lo suficiente el estudio de la inversión educativa, que sigue siendo materia pendiente de investigación en nuestro país.

Para construir antecedentes, se hizo una revisión de la literatura sobre gasto público y la inversión en educación a nivel internacional, regional y nacional, ahondando en amplias referencias bibliográficas sobre el tema que sirvieron de insumos para plantear el problema donde se evidenció la diferencia de investigaciones sobre educación e inversión del gasto social en Paraguay, con relación a otros países de la región.

El marco teórico se organizó con las siguientes componentes: educación y políticas globales, la educación, factor de productividad y de ciudadanía en la sociedad moderna, la democracia en la intersección entre el espacio público, el sistema educativo y la educación, inversión social y políticas públicas.

Metodológicamente, el estudio fue cualitativo, utilizando entrevistas en profundidad con actores clave, referentes de instituciones públicas, organizaciones civiles e investigadores de la política educativa. El abordaje es cualitativo y requiere de la identificación de actores que representan los rasgos de grupos de poblaciones analizadas, por lo que se constituye en un estudio descriptivo-analítico, no inferencial, porque se constituye en un estudio estadístico.

Debido al interés del enfoque investigativo se analizaron las políticas de lucha contra la pobreza en el país, relacionando de alguna manera con la política educativa implementada.

Con respecto a la hipótesis se plantea que el diseño de la política pública en general y particularmente la política educativa es débil y en alguna medida no se corresponde con la necesidad del país, puesto que los responsables del diseño y de su ejecución actúan de manera divergente, no habiendo un diálogo entre ambos niveles (diseño y ejecución) para asegurar el éxito de la acción pública en el sistema educativo.

## **Capítulo I**

### **1.1. Antecedentes del Problema**

El antecedente contempla tres niveles de análisis: internacional, latinoamericano y nacional, que analiza y dialoga sobre la temática educativa en general y en concreto sobre la inversión social como parte de una política pública. Con respecto a la literatura del ámbito internacional se recurrió a materiales que enfatizan la inversión educativa como mecanismo de lucha contra la pobreza intergeneracional; otro material refiere que la educación se ha convertido en una prioridad social, política y científica. Otro texto centra su análisis en los efectos de la educación obligatoria y las consecuencias del ajuste estructural en las políticas educativas. Se analiza además la política educativa de Corea del Sur y las buenas prácticas con respecto a la tecnología de la información y la comunicación, consideradas como agentes de cambios en las sociedades modernas generando nuevas formas de aprendizaje. Se recurre también a los análisis de las transformaciones generadas por las políticas globales que afectan a los sistemas públicos con respecto a la privatización de los servicios estatales y las nuevas formas de gobernar lo público, que está cambiando debido al auge de la globalización y de las políticas neoliberales.

Con respecto a la revisión de la literatura a nivel latinoamericano, según, Becerra et al (2003), el sistema educativo argentino aún enfrenta importantes falencias en términos de cobertura y calidad. (p.3). En cuanto al sistema educativo boliviano, se identifican fuertes dificultades en la cobertura y el acceso, pero a fines de siglo XX la situación mejoró significativa e igualmente un crecimiento similar se experimentó en la educación universitaria de ese país.

Con respecto al sistema educativo haitiano, Gentili (2016) considera que, en una nación en colapso, la educación se encuentra en ruinas y la asistencia internacional proyecta otorgar condiciones para su recuperación. (p.3).

El sistema educativo uruguayo impulsó la reforma educativa guiado por cuatro objetivos definidos que fueron el mejoramiento de la calidad educativa, el avance en la equidad, la dignificación de la función y profesión docente, así como la modernización de la gestión. (Cuadra, 2000, p. 2).

El sistema educativo venezolano, ha venido desviviendo la dependencia y sujeción del sistema neoliberal, con la globalización económica y comunicacional, sin observarse un cambio positivo en forma inmediata; a pesar del mismo, se gesta cambios en el ámbito educativo con la implementación de un proyecto denominado “Educación Bolivariana”.

Con respecto a la revisión de la literatura en Paraguay, se identificó varios autores que ofrecen análisis adecuados y relevantes con respecto al presupuesto, sus clasificaciones y las evoluciones del gasto público en Paraguay.

En cuanto a los principios en que se basó la política educativa durante la reforma, el proceso de implementación, los actores involucrados, los factores que facilitaron u obstaculizaron y los cambios que se pueden constatar en el periodo 1990-2012. (Elías, 2014, p. 1). Situación que se siguió reproduciendo en los años siguientes, objeto de esta investigación.

Las reformas educativas desarrolladas en América Latina en los años noventa han tenido la impronta marca del neoliberalismo, aunque con una gran variedad de respuestas y adaptaciones de acuerdo con el contexto político, económico y social de los países. (Elías, 2014, p. 2).

Ortiz, enfatizó que la reforma educativa de 1992 priorizó el desarrollo de la infraestructura, la formación docente y el cambio del currículo, pero con la reforma educativa la calidad se dejó de lado, al final fue más una política de masificación (Ortiz, 2012, p. 57). Con respecto a la historia de la educación superior en comparación con otros países de la región, la evolución en Paraguay presenta algunas características muy particulares, siendo la tardía aparición de la universidad como institución de la educación superior.

En cuanto a desafíos para el sector educativo, después del régimen autoritario se aproximaron el aumento de los gastos sociales, la disminución de los índices de deserción escolar en el nivel primario, el aumento de la matrícula en la educación secundaria, la mayor inversión pública en infraestructura y la introducción y ampliación de programas de gratuidad educativa.

### **1.1.1. Revisión de la bibliografía sobre inversión pública y educación a nivel internacional.**

Existen diferentes mecanismos de lucha contra la pobreza a nivel internacional que incentivan la inserción al sistema educativo con el propósito de romper con la línea intergeneracional de la misma. Es importante la inversión adecuada en el sistema educativo y

en las políticas sociales del Estado como garante y dinamizador, pero no desaparecerá la pobreza al mejorar las condiciones educativas ya que influyen y congregan otros elementos.

Bien vistos son todos los programas que concentran sus esfuerzos en identificar y seleccionar a los colectivos más vulnerables con el objetivo de focalizar los recursos materiales y humanos para asistirlos. (Bonal et al, 2016, p. 65).

A pesar de las diversidades en los diseños y en los sistemas de asistencia otorgadas principalmente por el Estado, son similares las estrategias de selección y focalización de beneficiarios.

Según Bonal et al, (2016) la estrategia de lucha contra la pobreza enfatiza la inversión educativa como una forma de superación de las condiciones de pobreza. Razón por la que se considera que las políticas educativas antes que gasto o consumo son una inversión, y dependiendo del mismo los resultados pueden ser favorecedores o desfavorables.

En los 90, el aumento en la inversión educativa en cuanto mayor acceso a los niveles educativos y el incremento de la media de años de escolarización han tenido efectos negativos en la pobreza. (Bonal et al, 2016, p. 02).

La descoordinación de la política educativa con las políticas sectoriales para enfrentar la pobreza, y el mejoramiento del nivel educativo mínimo necesario para la inclusión social, junto a la persistencia de desigualdades educativas, impiden una mejor distribución del ingreso, como efecto negativo de la descentralización educativa sobre la equidad. (Bonal et al, 2016, p. 02). Una serie de factores, como la falta de coordinación entre las políticas, la necesidad de elevar los estándares educativos mínimos, la persistencia de desigualdades en la educación y los posibles efectos negativos de la descentralización, pueden contribuir a una situación negativa en el sistema educativo que afecta la inclusión social y la distribución del ingreso en la sociedad.

A modo de hallazgo, se identifica en cuanto a los efectos de la pobreza sobre la educación que ninguna política educativa puede ser efectiva como estrategia de lucha contra la pobreza, si no tiene en cuenta los efectos de la pobreza sobre la educación. Además, es importante tener en cuenta en el análisis las condiciones en las que se encuentran las familias de estratos pobres para enfrentar los retos de una educación.

En efecto, la evidencia reciente de los límites de las políticas educativas como estrategia de reducción de la pobreza ha puesto en primer plano la noción de

educabilidad, definida como el conjunto de condiciones materiales, sociales, culturales y emocionales necesarias para el aprendizaje. (Bonal et al, 2016, p. 666).

Se considera interesante generar un análisis con respecto a la equidad educativa, atendiendo que el mismo cobra énfasis desde los discursos oficiales como un mecanismo para alcanzar una prioridad social, política y científica, puesto que problematiza las aspiraciones de las políticas educativas consistente en avanzar hacia sociedades más justas, cohesivas y democráticas.

Algunos autores identifican la existencia de tres tendencias siendo la igualdad de oportunidades como acceso y oferta, igualdad de oportunidades como acceso y resultados académicos, y equidad como educación inclusiva y justa. Se aprecian dos tendencias emergentes en tensión: una vinculada con la excelencia educativa y otra con la justicia educativa. (Sánchez Santamaría; Manzanares, 2013, p. 1).

Desde esta perspectiva se entiende que la educación es un elemento clave para disminuir las brechas sociales, focalizando dentro de las políticas sociales su implementación, siendo considerada como un dispositivo para la inclusión social.

Con respecto a la reforma educativa en Rumania, Birzea (1995), identificó dos aspectos que caracterizan el movimiento de reforma siendo éstas la enseñanza obligatoria y los efectos del ajuste estructural. (p. 129). Unas de las medidas correctivas aplicadas ha sido la reducción de la enseñanza obligatoria de 10 a 8 años.

Con respecto al ajuste estructural, se elaboraron una serie de documentos que definían las estrategias de la reforma de la educación y se optó por una política de ajuste estructural en todos los campos, incluido el de la educación. (Birzea, 1995, p. 133).

Los efectos positivos resultantes de estas medidas siendo la mejor capacidad de gestión, calidad educativa que se ven en parte eclipsados por otros de opuesto carácter, entre los que destacan la reducción de los gastos públicos en educación y el incremento del reparto salarial en los presupuestos educativos. (Birzea, 1995, p. 147).

El sistema educativo coreano se integra por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), centralizando la inclusión de las TIC en los espacios educativos para impulsar procesos de innovación educativa mediante buenas prácticas institucionales. (González Pérez, 2011, p. 75).

Las Tics (Tecnología de Información y Comunicación) son consideradas en el ámbito educativo como agentes de cambio de las sociedades modernas pues generan nuevas

formas de aprendizaje y merecen ser estudiadas. No se trata de transmitir conceptos a través de clases magistrales, sino de dar herramientas necesarias para que sea el estudiante quien aprenda a gestionar la información cuando quiera, con quien quiera y desde donde quiera. (González Pérez, 2011, p.76).

Según Torres (2012), en Corea del Sur la influencia que ha tenido la educación en el proceso de desarrollo se observa en un sistema educativo centrado en la enseñanza de las matemáticas, las ciencias básicas y la consolidación de una cultura plural a fin de entender la globalización y actualmente la educación se encuentra orientada en la generación de conocimientos y tecnologías propias. (Torres, J, 2012, p. 17-18).

En cuanto al continente africano, González Pérez y Ledesma Reyes (2015), sostienen que el final del siglo XX se caracterizó por el inicio de un afán en materia de igualdad de género, esfuerzo que se incrementó en el siglo XXI. (p. 156).

(...) el área específica de educación, ciencia y tecnología, los objetivos establecidos son los siguientes: a) lograr la paridad en la educación en los niveles secundario y terciario y lograr mayores tasas de retención de las niñas, b) aumentar los niveles de alfabetización de la mujer mediante la educación de adultos y c) fomentar la contribución de la mujer a las Ciencias y a la Información, Comunicación y Tecnología. Estas iniciativas constituyen el primer paso necesario para avanzar en las políticas de igualdad de género en África. (Plan, 2014, p. 24 en González Pérez; Ledesma Reyes, 2015, p. 163).

Actualmente, el mundo se debate en torno a los Objetivos del Desarrollo Sostenible de cara al 2030, situación que amerita avanzar en las revisiones y en las reflexiones sobre los motivos que orientaron a la mayoría de las autoridades en incumplir sus compromisos electorales.

Los autores González Pérez; Ledesma Reyes (2015), consideran importante fijar los presupuestos públicos necesarios para implementar las políticas educativas de igualdad de género; implementar políticas de discriminación positiva encaminadas a la paridad en el acceso a los estudios superiores; establecer medidas de apoyo, como los programas de tutorización universitarios, que persigan la disminución de las tasas de repetición y abandono y fomentar el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para facilitar el acceso y la permanencia en los estudios superiores. (p. 176).

Para que sea efectivo una educación con enfoque inclusivo y de paridad, es fundamental que los docentes estén capacitados en cuanto a su función en la promoción de la educación cívica. En algunos países como el Líbano se estimula a los estudiantes a resolver sus dificultades y conflictos. Al decir de Frayha, “Se alienta a los alumnos a resolver sus problemas y conflictos mediante el diálogo, la negociación y la tolerancia, y no por la violencia: se los forma para que utilicen el lenguaje y la comunicación en lugar de la fuerza física como modo de solución de conflictos”. (Frayha, 2003, p. 14).

Las políticas educativas se diseñan y ejecutan según el contexto país, pero las políticas globales se entienden como parte y los resultados de la reformulación de las políticas los comparten distintos actores en la temática.

En cuanto a la educación del siglo XXI se puede afirmar que se torna necesario generar innovaciones, instalando un nuevo proceso educativo sustentado en los principios de excelencia, calidad y pertinencia.

En cuanto a la influencia de la globalización y que para hacerle frente es necesario fortalecer la capacidad de negociación, inserción y competitividad de las universidades. Se fundamenta como para incrementar la calidad del proceso universitario se precisa de una gestión académica eficaz y eficiente, la capacidad de autoevaluación, así también el intercambio y cooperación interuniversitaria e intersectorial. (Salas Perea, 2000, p. 1).

Uno de los desafíos asumidos a nivel global pregona la calidad de la formación y la superación de los recursos humanos vinculado directamente con los cambios políticos, económicos y sociales generados en los diferentes países, donde el desarrollo social de la ciencia ha obligado a la puesta en práctica de los conceptos de la eficiencia, calidad y exigencia en los procesos educativos.

Según, Salas Perea (2000), la excelencia académica es uno de los elementos de importancia y de controversia en la educación superior contemporánea y se encuentra vinculada con los procesos de evaluación curricular y la acreditación académica de las universidades.

La eficiencia académica no es una simple abstracción que conlleva desafíos para que se efectivice y posicionase a la unidad académica en el nivel social donde sus resultados deben analizarse en términos de producción de conocimientos científicos.

La educación y formación profesional debe ser continua para garantizar un ejercicio idóneo como profesional, puesto que el deseo de superación profesional constante posibilita la optimización y el mejoramiento de los conocimientos y habilidades necesarias para un mejor desempeño en las responsabilidades y actividades en el ámbito laboral.

Según este apartado, la escuela sigue siendo un instrumento nacional importante para superar la mayoría de los problemas sociales, y que, aunque son importantes, la legislación, los documentos normativos, los marcos curriculares, los programas de estudios y los libros de textos no son suficientes. Promulgar leyes y formular normas son procedimientos necesarios pero insuficientes. En muchos casos, el gobierno no ha hecho un seguimiento de su propia política relativa a la función constructiva de la educación en una sociedad dividida. El hecho de que no se hayan impuesto sanciones a establecimientos de enseñanza que violaron las leyes y las normas y que no se haya adoptado ninguna medida contra las escuelas que exacerbaban las divisiones sociales, explica la escasa credibilidad de las autoridades en este ámbito.

A partir de la revisión de la literatura al nivel internacional, se plantea la siguiente interrogante: *¿las políticas de luchas contra la pobreza generan condiciones de equidad en el acceso a la educación?*

### **1.1.2. Revisión de la bibliografía sobre erogaciones del Estado en educación en América Latina.**

Seguidamente, se presenta un resumen de las condiciones del sistema educativo en tanto debilidades y fortalezas de los países latinoamericanos. “El sistema educativo argentino, sigue enfrentando falencias de cobertura y calidad, los estudiantes no finalizan los estudios básicos y persiste la repitencia y el estímulo de la década pasada se ha detenido a causa de las crisis fiscales.” (Becerra et al, 2003, p.2).

En efecto, las medidas para reencauzar el crecimiento económico y social deberán proveer un escenario diferente al de los 90. La asignación de los recursos humanos es un componente principal en la producción educativa, discutiéndose la relación entre el nivel del gasto por estudiantes y los procesos de asignación, y control de los docentes en la relación de recursos y esfuerzo con respecto a los gastos y el desempeño de la inversión, en términos de calidad y cobertura.

El gasto público provincial se caracteriza por la oferta, lo que significa que los gobiernos provinciales organizan, financian y supervisan los planteles de recursos

humanos de los establecimientos educativos y los gastos de mantenimiento (gastos recurrentes) y proveen la infraestructura necesaria (gastos de inversión en edificios escolares y equipamiento). En el financiamiento del gasto educativo provincial se deben distinguir dos fuentes principales: (I) Los recursos de los tesoros provinciales de “libre disponibilidad”: financian el 95 % del gasto en educación provincial y (II) Ministerio de Educación de la Nación: representan en promedio un 5 % del gasto en educación provincial y consisten en transferencias asignadas específicamente al gasto en los distintos programas nacionales (acciones compensatorias, infraestructura, asistencia técnica). En cuanto a la composición por objeto del gasto, el pago de salarios del personal (incluyendo los subsidios al sector privado) concentra el 91 % del gasto provincial en educación, correspondiendo el resto a mantenimiento y servicios (3%), distintos tipos de programas vía transferencias (3 %) y gastos de capital (3 %). (Becerra et al, 2003, p.9.)

Becerra et al (2003) plantean que los problemas de eficiencia en la asignación de los recursos son consecuencia de la deficiente aplicación de las normas vigentes. La repitencia y el abandono implican que las tasas de escolarización disminuyen progresivamente, situación que genera una deficiente utilización del gasto, el ineficiente sistema de control, la existencia de estímulos para mejorar los resultados a nivel escolar, la asignación de subsidios no promueve la eficiencia y el apoyo financiero y técnico del gobierno es poco efectivo para que las provincias mejoren su eficiencia. (p.29).

Posterior al caso argentino se plantea la situación del sistema educativo de Bolivia, que básicamente es un país con un índice de analfabetismo alto, donde la situación mejoró en forma significativa, además aumentó la cantidad de instituciones educativas. Contreras (1999), refiere que (...) “en 1999, contaba con nueve universidades públicas y más de 30 privadas. La matrícula universitaria excedía los 180.000 estudiantes. En marcado contraste, en 1900 sólo había cuatro universidades públicas con menos de doscientos alumnos”. (Contreras 1999, p.1).

Si bien en el ámbito nacional uno de cada cuatro bolivianos no sabía leer, en el área rural sólo una de cada dos mujeres podía hacerlo. Por lo tanto, a pesar de lo que se ha avanzado en incremento de la cobertura, hay enormes desafíos en mejoramiento de la calidad y en cuanto a la equidad del sistema educativo. (Contreras 1999, p.1).

En Bolivia, se dieron tres grandes reformas en el sistema educativo: la reforma de los liberales, la revolución nacional y la reforma neoliberal. Con estas reformas se estudió el desarrollo de la educación formal preuniversitaria.

Los aspectos fundamentales de la reforma fueron en cuanto sigue: mejoramiento del sistema de administración de la educación, inicio de la formación de maestros en Bolivia, priorización de la primaria en área urbana y rural, desarrollo del curriculum para primaria y secundaria, fortalecimiento de la instrucción del indígena, promoción de la educación de la mujer, e inicio de la educación comercial y técnica. (Contreras 1999, p.4).

La peculiaridad del proceso de reforma fue la búsqueda de modelos educativos en Europa, contratando así profesionales europeos para dirigir las primeras escuelas. Por lo tanto, la reforma plantea una transformación administrativa y curricular. Bolivia encara algunos retos para lograr mejor calidad, eficiencia y equidad.

En este sentido, se identifican tres desafíos fundamentales irresueltos: la consolidación de la reforma educativa y su ampliación a la secundaria; la incorporación de la docencia a la reforma y la reforma de la educación superior.

Los cambios existentes en el sistema educativo bolivariano han sido insuficientes para cubrir las necesidades, esta situación obedece a que fue difícil que el tema educativo se inserte como prioridad social puesto que no se han desarrollado políticas de Estado para que la educación sea responsabilidad de todos.

Seguidamente, se presenta el caso de Colombia donde el Ministerio de Educación Nacional (MEN) en su momento apoyó la realización de estudios (...) “en temas fundamentales para la comprensión conceptual de la orientación de la educación superior y su desarrollo, la relación universidad y sociedad, institucionalidad, tipologías, internacionalización y financiamiento”. (Zarur; Chávez, p. 2011, p. 11).

Estos estudios se tornaron como antecedentes para implementar una legislación que rige con respecto a la educación superior situación que evidencia la complejidad de la reforma y la necesidad de renovarla generando herramientas para reforzar y mejorar la educación superior en este caso de análisis.

Zarur y Chávez (2011), describieron que las actividades realizadas en el marco de la reforma educativa en Colombia a propuesta del gobierno, fue llevar adelante una reforma estructural de la educación superior del país y promover el desarrollo de la educación

acorde con el contexto actual. (p.12). Se realizaron Foros Regionales, espacios donde se debatieron la propuesta de la reglamentación de la Educación Superior presentada por el Gobierno Nacional, para contribuir a la socialización de las propuestas de reglamentación de la educación superior. (Zarur; Chávez, 2011, p. 11).

Con respecto a hallazgos se identifica que los rectores comparten la necesidad de una nueva ley de educación superior y apoyan los propósitos enunciados por el Gobierno Nacional de mejorar la calidad, ampliar los cupos y fortalecer los principios de buen gobierno y transparencia del sector. No obstante, los rectores reclaman por la ausencia de una exposición de motivos que permita hacer un análisis más completo de las bases sobre las cuales descansa la reforma, que se dice “es integral” y estiman que el proyecto de reforma no responde adecuadamente a los propósitos, ni propicia la transformación de la educación superior en favor del desarrollo nacional. Como conclusión se expresa que frente a la propuesta del Ministerio de Educación Nacional de autorizar la creación de Instituto de Educación Superior (IES) con ánimo de lucro, para obtener recursos y con ello, aumentar la cobertura en Educación Superior, los Rectores encontraron en esta medida una amenaza a la calidad de la educación superior, una considerable disminución de la oferta de programas de ciencias básicas, y un mayor endeudamiento por parte de los estudiantes que ingresen a este tipo de instituciones. (Zarur; Chávez, p. 2011, p. 129).

El sistema escolar haitiano, en un contexto país con una crisis aguda caracterizada por su deficiencia e incluso decadencia, llevó a que desde la comunidad internacional planteen formas de ayuda para brindar condiciones para su reconstrucción.

Con respecto a las raíces del abandono declara que Haití no sólo fue el primer país autónomo, sin esclavitud y estructuralmente endeudado de América Latina y el Caribe, fue también el que tuvo la primera ley de educación obligatoria.

Como dato se identifica que, como resultado del Censo Nacional de 2006, reveló las carencias de 8,4 millones de personas, casi todas en estado de pobreza extrema. Hoy, con casi 10 millones de habitantes, Haití tiene indicadores sociales alarmantes que la posicionan entre las naciones más pobres y desiguales del planeta: altas tasas de mortalidad materna (523 mujeres mueren por cada 100 mil partos), 1 de cada 8 niños y niñas mueren antes de cumplir cinco años de vida y 1 cada 14 antes de cumplir un año, la esperanza de vida es de 59 años para los hombres y de 63 para las mujeres. La

tasa de alfabetización de la población adulta no llega al 60 % y la de niños que asisten a un establecimiento educativo no supera el 50 %. Más de 500 mil niños en edad escolar nunca pisaron una escuela. La escuela pública es casi inexistente y, como afirmamos anteriormente, más de los 80 % de los niños escolarizados asiste a una escuela privada. Estas, casi siempre, poseen pésimas condiciones de infraestructura y siquiera pueden ser reconocidas como establecimientos escolares a la observación de los ocasionales visitantes de Puerto Príncipe. (Gentili, 2016, p. 5).

Seguidamente, se presenta un resumen de la política educativa y antecedentes respecto al caso uruguayo que fomentó una reforma educativa encabezada por cuatro objetivos definidos: el mejoramiento de la calidad educativa; el avance en la equidad; la dignificación de la función; la profesión docente y la modernización de la gestión de la educación. Integrandos, varias líneas de acción dirigidas a la transformación de la educación primaria, la media y la formación docente y consistió, en un diagnóstico educativo y formula propuestas de políticas públicas para el sector. “El análisis fue estructurado en cuatro dimensiones principales: el acceso, la equidad, la calidad, gobierno y la administración de la educación.” (Cuadras, G, 2000, p. 2).

Es importante mencionar, que, en materia de alfabetización y cobertura, Uruguay se ubica en primer lugar en el mundo. En el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo el país alcanza el lugar 45 en términos de su producto interno bruto (PIB) *per cápita*. (Cuadras, G, 2000, p. 2).

La reforma educativa en Uruguay priorizó la formación de docentes y mejoró las condiciones de trabajo; la de 1995-1999 fue exitosa al universalizar el acceso a la educación inicial en cinco años. Pero Uruguay está bien posicionado en el contexto regional, diversos indicadores revelan grados de inequidad educativa frente a los que la sociedad uruguaya siempre se ha mostrado particularmente sensible. (Cuadras, G, 2000, p. 42).

Mientras tanto, desde Venezuela, Luis Rubilar Solís (2005), expresa que se ha estado haciendo frente a los embates del sistema neoliberal, con la globalización económica, sin avizorarse cambios aparentes en forma inmediata. Contrariamente, han acaecido decisiones populares que alientan cambios esperanzadores en el ámbito educativo.

Según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), la educación es un derecho humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria. El Estado la asumirá como función indeclinable y de máximo interés en

todos sus niveles y modalidades. (...) Venezuela se declara una sociedad multiétnica y pluricultural. Y que los conocimientos son propiedad pública, puede renunciarla una generación, pero no privar de ella a las siguientes. (Rubilar, Solís, 2005, p. 57).

En Venezuela, la educación de los ciudadanos es fundamental y en efecto promueven políticas públicas que aseguren el acceso al sistema educativo. La educación es concebida desde la perspectiva de los derechos humanos fundamentales, en el marco de un proceso de construcción de una democracia social, un estado de derecho y de justicia. (Rubilar, Solís, 2005, p. 66).

En el marco de la revisión de la literatura sobre América Latina, se plantea el siguiente interrogante: *¿Las políticas de inversión social contribuyen en el acceso y la permanencia en el sistema educativo en sociedades desiguales y con divergencias internas de desarrollo?*

### **1.1.3. Revisión de la bibliografía sobre la educación y las condiciones de inversión pública en Paraguay.**

Con respecto al caso paraguayo, se analizaron varios textos bibliográficos que tratan sobre la educación, la reforma educativa, el gasto público y la inversión social, a fin de conocer aspectos relevantes del presupuesto y la evolución del gasto público en Paraguay, para conocer en quién, cómo y para qué gasta y/o invierte el gobierno nacional. El presupuesto público representa las intenciones del gobierno con respecto a las políticas de ingresos y de inversión correspondiente para el ejercicio fiscal.

(...) El presupuesto público tiene tres objetivos básicos: 1) la asignación de bienes públicos a los ciudadanos; muchas veces el mercado no puede proporcionar la cantidad óptima de ciertos bienes y servicios esenciales para el bienestar de la población. Para que estos bienes y servicios lleguen a la sociedad, el Estado debe garantizar su provisión 2) la redistribución de los ingresos: a través de este papel, el Estado contribuye a paliar la inequidad en la distribución del ingreso. Efectúa entre otras actividades, transferencia de riqueza vía pensiones o subvenciones y/o subsidios a personas o regiones con menores recursos. 3) crecimiento y estabilidad: el estado puede influir con su política presupuestaria dando un marco estable y duradero, que facilite un desempleo e inflación) y se compone de ingresos, gastos, saldo (déficit o superávit), y su financiamiento. (Zárate, 2010, p. 7-8).

Para la confección del presupuesto existen procesos técnicos y administrativos y se toman decisiones de índole político en donde se evidencia las prioridades del gobierno en cuanto a las inversiones a realizarse en las políticas sectoriales. En este sentido, hay que establecer acuerdos anuales entre el Poder Ejecutivo y el Congreso para mejorar la calidad y aplicar la aprobación del presupuesto.

Por su parte, Rodolfo Elías (2014) analiza los principios en que se basó la política educativa durante la reforma, el proceso de implementación, los actores involucrados, los factores que facilitaron u obstaculizaron y los cambios que se pueden constatar en el periodo de 1990-2012. (...) Identifica el periodo de reforma y pos-reforma educativa mencionando los hitos en su implementación desde la transición democrática. (...) Analizó, además, el acceso y la permanencia en los diferentes niveles del sistema educativo, logros educativos, disminución/aumento de brechas entre grupos sociales y la inversión en educación. (p.1).

Para Elías (2014) la reforma educativa desarrollada en América Latina en los años noventa, ha tenido el sello del neoliberalismo con una extensa respuesta de acuerdo con el contexto político, económico y social de los países. (p.11). Siendo, que cada país tiene su particularidad en cuanto a los lineamientos como la descentralización, privatización y la focalización.

En la política educativa paraguaya la descentralización y la privatización no tuvieron mayores efectos positivos sobre la política educativa, siendo que las condiciones de los gobiernos no reunían las condiciones para liderar o enfrentar dichos roles en el ámbito educativo, por lo tanto, permean aún la dependencia por la administración central.

Entre los principales déficits en la gestión de la política educativa se señala que no se logró dialogar con las organizaciones de docentes, quienes consideran poco participados en la formulación e implementación de los distintos programas y proyectos desarrollados. El presupuesto del Estado tampoco acompañó el crecimiento y las demandas generadas por el sistema educativo, lo cual constituyó un importante límite para el desarrollo de innovaciones educativas. (Elías, 2014, p. 17).

Un tema clave para el Estado paraguayo es realizar una mayor inversión educativa, caso contrario no serán efectivas las metas para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la oferta educativa.

Por su parte, Ortiz (2012) plantea que la reforma educativa de 1992 priorizó el desarrollo de la infraestructura, la formación docente y el cambio del currículo. Las relaciones sociales no tuvieron éxito. (...) Considera que la política educativa se centró en priorizar el aumento de estudiantes en el sistema escolar y la expansión en el territorio nacional, sin considerar la importancia de la reducción de la desigualdad social. (p.58). El aumento de estudiantes en el sistema educativo encubrió el problema de calidad de la enseñanza, situación que fue arrastrada con el tiempo.

El sistema educativo paraguayo realiza esfuerzos para que se efectivice la descentralización que conlleva a una distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de administración, sin embargo, aún permea una dependencia en la gestión y las decisiones a nivel central, situación que conlleva que los resultados esperados sean lentos.

Por ello, Ortiz (2012) considera mal entendida la democratización de la educación, porque se definió como la extensión del ingreso al sistema educativo y no como la reducción de oportunidades de éxito educativo. El autor analiza la reforma educativa relacionando con la desigualdad social y las diferencias en el sistema educativo ya que no aborda las diferencias de clases sociales como un factor que limita la efectividad de las políticas educativas y, por ende, debería diseñar y aplicarse con esa prioridad.

La extensión del acceso en el sistema educativo ha formado parte de una política cuantitativa, en efecto la calidad queda relegada. (...) La reforma educativa fue una política de “masificación”, los beneficiarios de la educación son los agentes dotados de capital cultural y económico más alto, con la propensión a conservarlos. (Ortiz, 2012, p. 88.)

Para fortalecer y redefinir los objetivos y uso de los resultados de la evaluación educativa, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) del Paraguay implementa desde 2010 la prueba denominada Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE), para conocer la evaluación y prever proyecciones sobre la base del aprendizaje de la experiencia de medición y las consecuentes propuestas de políticas colegidas del conocimiento de los determinantes del aprendizaje escolar. (Ortiz, 2016, p. 50).

La primera conclusión de Ortiz (2016) es de los factores asociados al desempeño escolar: el origen social es gravitante en el rendimiento de las diferentes áreas del conocimiento evaluadas por el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) en todos los ciclos, la segunda: que al distinguir los dos componentes

asociados al orden estructural, explicando los rendimientos por los orígenes sociales de los estudiantes, y el institucional, explicado por el entorno de los establecimientos y la tercera implicancia es que la explicación de la varianza del rendimiento en las áreas de conocimiento es muy relevante. (Ortiz, 2016, p. 76).

En efecto, se evidencia una descoordinación y desarticulación entre las políticas educativas y las políticas sociales, tanto respecto a la eficacia de la enseñanza como a la equidad del rendimiento. Esto recae según el análisis en que los responsables del diseño e implementación de las políticas públicas priorizaron los resultados cuantitativos que no puede ser sostenido en el tiempo al no incluir adecuadamente el componente cualitativo.

En otro orden de cosas y teniendo en cuenta el contexto actual, se considera importante vincular el análisis de la situación del sistema educativo con las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) que transformó las esferas de la actividad humana. Elías y Misiego (2016) consideran que la educación es un espacio estratégico en la transición hacia la sociedad de la información, así como una vía para el logro de la equidad. (p. 92).

Para disminuir la brecha educativa, promover la inclusión digital y contribuir a un mejor acceso a la educación, se logran desafíos generando alternativas como potenciar el uso del computador portátil apoyando las propuestas pedagógicas del espacio escolar, debe acompañarse de una capacitación y actualización de los docentes que garantice el uso de los recursos tecnológicos con el amparo. Pero, además, se debe acompañar este proceso con la fundamental necesidad de fomentar un hábito de lectura constante y una cultura de la crítica constructiva entre los estudiantes que fortalecerá su desarrollo integral y su capacidad de comprensión, y les permitirá utilizar de manera más efectiva las herramientas tecnológicas para generar nuevos conocimientos y discernir la información de manera crítica y reflexiva. Este enfoque integral es crucial para garantizar que las herramientas tecnológicas faciliten el acceso a la información y promueva un pensamiento crítico y la generación de nuevos conocimientos para transformarla en el ámbito educativo.

En los países de estratos pobres y de ingresos medios, la educación es un espacio estratégico en el camino hacia una sociedad que maneje la información y el logro de la equidad. En la sociedad actual, es un enorme desafío disminuir la brecha del analfabetismo en el uso de las herramientas tecnológicas, a fin de lograr la adecuación en el contexto actual, atendiendo a las particularidades de cada región.

Este tema relacionado con el desarrollo de capacidades en los estudiantes mencionados en estudios pero que requiere mayor investigación, cuando la relación entre el tiempo de exposición a la computadora y el desarrollo de capacidades no es lineal, sino que algunos lo describen como una U invertida, con un nivel óptimo de uso, superado el cual dejaría de ser beneficioso, incluso podría distraer de otras actividades necesarias para la formación de niños. (Elías; Misiego, 2016, p. 126).

Es fundamental que los docentes se apropien de la tecnología y utilizarla correctamente en el desarrollo de los contenidos programáticos, reconociendo que los cambios no se generan sin la participación de los actores tanto docentes y estudiantes fundamentalmente. Elías y Misiego (2016) indican que según los estudios la capacitación docente ha sido inadecuada sin lograr la capacidad necesaria para diseñar e implementar nuevos entornos educativos. (p.126). Esta situación sigue pendiente y se debería incluir como un tema de debate para formar parte de una política pública.

Finalmente, se presenta un esbozo con respecto a la historia de la Educación Superior en Paraguay en paralelismo con otros países de la región, y como el desarrollo de la educación superior en el país presenta características particulares, como la tardía aparición de la universidad como institución.

En rigor, vista desde una perspectiva histórica, las características institucionales, estructura organizativa y funcionamiento de las instituciones educativas han estado fuertemente condicionados por el entorno político, social y económico. Por consiguiente, su periodización se inserta en etapas que definen más globalmente el curso histórico correspondiente a la sociedad global. En dicho marco, se distinguen seis etapas en el desenvolvimiento de la educación superior en el Paraguay. Estas son las siguientes: 1) La etapa colonial (hasta 1911); 2). La República en Formación (1911-1965); 3) La Reconstrucción (1870-1904); 4) La Etapa Liberal (1904-1936); 5) La etapa del Autoritarismo Totalitario (1940-1989) y 6) La etapa de Democratización (1989-2002). Además, analiza el surgimiento de las Universidades tanto públicas como privadas. (Rivarola, 2002, p. 2).

Rivarola (2002) refiere que, con respecto a la conceptualización de la educación superior, se debe distinguir dos formas institucionales que representan líneas diferentes en cuanto a la naturaleza y condicionamiento. (p.16). Existen las instituciones de

carácter universitario y otra que equivale al nivel terciario y que ambos han ido evolucionando.

En el corto lapso se crearon 17 universidades, 14 de carácter privado y 3 correspondientes a instituciones públicas, es decir, de gestión estatal. En el año 2000 había cerca de 140 centros de formación docente de casi treinta instituciones existentes a comienzos de los noventa. Incluso, una parte de dicho conjunto está instalada en universidades, tanto públicas como privadas. (Rivarola, 2002, p. 16).

Análogamente, la universidad fue politizándose y convirtiéndose en un espacio de enfrentamiento político y de resistencia durante la dictadura. Posterior al régimen autoritario varios desafíos se gestaron en el ámbito educativo en Paraguay, que según Ortiz (2014) “son el incremento de los gastos sociales, la disminución de los índices de deserción escolar en el nivel primario, el aumento de la matrícula en la educación secundaria y la mayor inversión pública en infraestructura física.” (p.11).

Se considera que, en cuanto al resultado de la reforma educativa, la calidad fue pospuesta según la percepción de la ciudadanía. (...) “La calidad, no solo debe apuntar al mercado del trabajo, también debe traducirse en elevar el nivel de producción y debate intelectual, propio de una ciudadanía crítica que esté en la base de un régimen democrático sólido.” (Ortiz, 2014, p.11). Ciudadanos interesados en el futuro de su país, se deben involucrar y en forma lenta o rápida incidir en lo posible en los espacios de decisión, con respecto a la política educativa para demandar, elaborar y aplicar políticas públicas más efectivas.

En el campo de la educación superior universitaria, el impulso dado a la democratización, institucionalización y descentralización a nivel país, también generó diagnósticos y propuestas de cambios del sistema, iniciados con la aprobación y vigencia de la Ley de Universidades N.º 126/1993. Por su parte, el nuevo proyecto y compromiso país que significó la nueva Constitución Nacional (1992), este reconoció y garantizó los derechos civiles, políticos y sociales de la población, y estableció la reestructuración del Estado paraguayo, a ese efecto. En cuanto a la educación, reconoció que toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, y dispuso la obligatoriedad de la educación escolar básica de nueve grados, así como el mínimo presupuestario del 20 % de la asignación a la Administración Central para la educación. (Molinier, 2014, p.16).

El Paraguay adoptó en la Constitución Nacional de 1992 la forma de Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado, en efecto ha realizado un esfuerzo en concretar la descentralización sin embargo su desarrollo se dio de manera fragmentada e insuficiente.

Atendiendo la Constitución Nacional de la República del Paraguay en su artículo 76, la educación es responsabilidad primordial del Estado con el involucramiento de las comunidades educativas, abarcando a los sectores públicos y privados a nivel escolar y fuera del mismo.

La Ley N° 426 de 1994 “Orgánica Departamental” (LOD) establece en su artículo 16 como deberes y atribuciones, elaborar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo político, económico, social, turístico y cultural del Departamento, a ser coordinados con el Gobierno Nacional, y en particular, con el Plan de Desarrollo, en sus lineamientos fundamentales. Asimismo, para coordinar planes, programas y proyectos con las municipalidades del Departamento, y colaborar con ellas cuando las soliciten; formular el Presupuesto anual del Gobierno Departamental a ser previsto en el Presupuesto General de la Nación y administrar los bienes y recursos del Departamento, entre otros. (Molinier, 2014, p. 32).

Según, Molinier (2014), como dificultades que siguen permeando en el sistema educativo paraguayo antes, durante y posterior a la implementación de la reforma educativa, es la lectoescritura y la comunicación vinculada con las lenguas oficiales siendo el guaraní y el español. La falta de respeto a la lengua materna en la educación y la alfabetización inicial es asociada con las deficiencias y falencias en la implementación del Programa de Educación Bilingüe Intercultural en las aulas. (Molinier, 2014, p. 46).

Posterior a la revisión de la literatura sobre Paraguay se plantea la siguiente pregunta: *¿La participación de los actores claves en el proceso de diseño de una política de inversión social contribuyen en forma eficiente en la definición de este?*

## **1.2. Planteamiento del Problema**

Las políticas sociales se constituyen en un campo de intervención desde las Ciencias Sociales, en cuyo marco este trabajo de investigación se orienta en la inversión social, centrada en la política educativa en el Paraguay. Diseñada en la mayoría de los casos, por funcionarios con cargo de responsabilidad en las instituciones públicas e incluso con

escaso conocimiento sobre el tema, con el agregado de que muchas veces responden a proyectos conservadores, lo que finalmente se traduce en una especie de retroceso en materia de derechos, aun cuando son diseñadas por funcionarios con cargos de responsabilidad en dichas instituciones públicas.

Dicha política, debería dialogar con diferentes actores responsables del diseño, ejecutores e incluso con los beneficiarios de su implementación, relacionando el análisis desde la perspectiva de los actores claves de la gestión pública y la academia, situados en una posición más neutral, ya que al no ser los responsables directos del diseño ni de la ejecución de dicha implementación, se encuentran en una posición objetiva.

Se debe centralizar la inversión social para analizar las políticas sectoriales en cuanto a su incidencia en las políticas educativas. Es por ello, que se indaga acerca de la incidencia de las políticas de la niñez y adolescencia, la asignación presupuestaria, la política de capacitación docente, los programas de transferencias monetarias condicionadas desde las instituciones rectoras y su relación con la educación, entre otras políticas sociales orientadas a familias en condiciones de pobreza.

Es necesario ahondar en las diferencias del acceso a una política social de equidad e igualdad de oportunidades en los sectores sociales vulnerables, frente a los sectores sociales de mayor poder adquisitivo, pues se constituye en el desafío de un diseño adecuado e inclusivo de las políticas sociales sectoriales. Es por ello por lo que en todo el proceso de la investigación se analiza y dialoga con indicadores tales como: equidad, calidad, inclusión, igualdad de oportunidades, acceso a derechos humanos, participación ciudadana, descentralización y democracia, entre otros elementos.

Paraguay es un país con muchas familias empobrecidas, visualizándose sus efectos en familias analfabetas, niños con problemas de desnutrición, entre otras situaciones de vulnerabilidad que afectan negativamente el desarrollo integral del ser humano. Razón por la que se analizan las políticas de protección y promoción social focalizadas en los sectores sociales menos favorecidos, para indagar sobre la incidencia en los objetivos propuestos, consistentes en mejorar sus condiciones de vida.

Como una forma de delimitar el análisis de estudio, se definió como tema de investigación a las *políticas educativas y lucha contra la pobreza*. El mismo es una aproximación al análisis de la vinculación con las políticas de protección y promoción social, focalizadas a familias en situaciones de vulnerabilidad y exclusión social.

En cuanto a la revisión de la literatura realizada sobre la política educativa nacional, regional e internacional, se identifican diferencias en relación con los países con menor cantidad de familias pobres que los con índices elevados de familias marginadas; o sea, estas familias están excluidas y al margen del sistema.

Los países en condiciones menos favorecidas también presentan desventajas en cuanto al acceso de los derechos sociales, tales como salud, alimentación, educación, vivienda, trabajo digno, entre otros. Considerando las desventajas referidas, es necesario e importante que las políticas sociales se diseñen reflejando las problemáticas sociales y contemplando alternativas de solución que sean su beneficio.

En el Paraguay son mínimos los responsables del diseño de las políticas sociales que cuentan con el perfil necesario, puesto que en la mayoría de los casos ocupan dichos espacios laborales en compensación por favores políticos partidarios realizados en la campaña electoral, lo cual se puede interpretar como pago de deudas políticas asumidas. Entonces, el compromiso de diseño de políticas sociales que retribuya en beneficio de la sociedad es mera retórica.

Dada esa problemática, se vio la necesidad de analizar la contribución de la inversión social en la política educativa paraguaya para el acceso y permanencia en el sistema de todos los sectores sociales, y posterior a la revisión de la literatura se asume que Paraguay es uno de los países de la región con una asignación mínima de presupuesto para la política educativa, que prácticamente cubre los gastos corrientes y algunas construcciones edilicias. Por ello se entiende como falta de prioridad de una verdadera política que impacte en el mejoramiento de las condiciones de educación.

Bajo esa premisa, se asume que en el Paraguay existe una débil participación ciudadana en las políticas sociales. Dicha situación se podría interpretar como consecuencia de arrastrar las secuelas de los 35 años de sometimiento al sistema dictatorial aún vigente en la práctica, las vivencias, convivencias sociales y ciudadanas. Esta situación es aprovechada por los representantes de las instituciones estatales para dirigir y direccionar su gestión, a fin de salvaguardar y proteger su interés particular. Sumado a esto, la mayoría de las políticas son de gobierno, implicando un rediseño, adecuación, ajustes, cambios y en algunos casos, la exclusión de algunas políticas por el siguiente gobierno que asume la responsabilidad de dirección y gobernabilidad del país. Entonces, el acceso universal en forma equitativa de las

políticas sociales a fin de romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza es irreal e ilusoria.

Sin una verdadera política social en todos los sectores sociales como educación, salud, vivienda, trabajo digno, seguridad social, participación ciudadana, entre otros, se deduce que Paraguay seguirá siendo relegada con respecto a otros países. Reconociendo que cada tema implica un análisis particular y un interés de abordaje profesional, la investigación centraliza el análisis en la inversión social y las políticas educativas en el Paraguay desde el año 1992 hasta el año 2017, momento de corte de la investigación.

El desafío consiste en analizar la contribución de la inversión social en la política educativa. En la investigación, se analiza la inversión social en forma sectorial por su relevancia, y también se enfoca en la formación e identidad del docente.

Se parte de la premisa que la mayoría de las personas se forman por una necesidad material consistente en la profesionalización y posterior inserción en los espacios socio-ocupacionales para contar con un mayor ingreso y mejorar sus condiciones de vida; sin embargo, la academia no solo debe brindar herramientas operativas y prácticas a los estudiantes, sino la capacidad de pensar, reflexionar, analizar críticamente la sociedad, e incidir en la gestión pública, generando prácticas innovadoras.

La investigación vincula la inversión social con la política educativa como una forma de contextualizar el neoliberalismo y los tipos de políticas sociales desarrolladas desde esa misma línea que refuerza el individualismo y la competencia dentro de un sistema democrático, dando especial énfasis a la modernidad, la descentralización, y, por ende, a la eficacia y eficiencia. Sin embargo, se debe tener una capacidad de análisis crítico frente a estas situaciones para que justamente como sociedad se pueda seguir luchando por un país más inclusivo, para lo cual es fundamental que las instituciones públicas garanticen el acceso y goce de los derechos humanos.

Como una de las debilidades, se identifica el acceso a derechos en igualdad de condiciones para toda la población, es por ello que como estrategia paliativa ante dichas necesidades las políticas sociales se focalizan a través de los planes, programas y proyectos de protección y promoción social a las familias en condición de vulnerabilidad social, en ese caso para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo.

En cuanto a la inversión social en educación se reconoce la existencia de intentos para lograr una educación eficiente, sin embargo, persiste la debilidad en los niveles de diseño/ejecución de las políticas sociales, en la capacidad de articulación interinstitucional principalmente.

En este sentido, la investigación plantea la siguiente pregunta principal: *¿La inversión social contribuye al acceso y la permanencia en el sistema educativo como aspectos de la política educativa?*

La pregunta principal, se fundamenta en la necesidad de analizar la contribución de la inversión social en la política educativa y si favorece o no el ejercicio del derecho a ingresar, transcurrir y culminar el proceso educativo. Es importante tener una mirada general que, luego, desemboca en el abordaje de la realidad de la región latinoamericana y la realidad nacional para analizar la inversión social y la política educativa en Paraguay.

Las preguntas secundarias del estudio son aquellas formuladas como interrogantes parciales resultantes de cada nivel de revisión bibliográfica, listadas a continuación:

¿Las políticas de lucha contra la pobreza generan condiciones de equidad en el acceso a la educación?

¿La inversión social destinada a la educación se encuentra en correspondencia con la necesidad del país?

¿La participación de actores de la gestión pública y la academia contribuyen al diseño e implementación eficientes de una política de inversión destinada a la educación?

Estas preguntas fueron las que condujeron a la pregunta principal que consiste en indagar sobre los aspectos de la política de inversión social que inciden en el diseño de una política educativa, por ello, es menester indagar en las políticas focalizadas para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza. De igual modo, es importante analizar sobre los actores y elementos que contribuyen en la política educativa para dialogar sobre la necesidad de la participación de los actores claves en el diseño de una política de inversión social, como parte de los espacios de discusión. Como sociedad, es fundamental empoderarse de los espacios, y se presupone que existe una participación tibia en la toma de decisión.

Se plantea además la relevancia de indagar en las políticas dirigidas a la dignificación de la formación de profesionales para un mejor desempeño en los espacios ocupacionales.

### **1.3. Hipótesis**

El proceso de investigación parte de la inversión social dando una centralidad a la política educativa, reconociendo que el Estado es garante del acceso a la educación para los ciudadanos, considerando que éste es un derecho básico inherente de toda persona, reconocido en la Constitución Nacional en consonancia con la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Con la reforma educativa que entró en vigencia desde el año 1992 se aplicaron varias políticas innovadoras, a fin de mejorar ciertas deficiencias en cuanto al acceso y a la permanencia en el sistema educativo, lograndose algunos resultados favorables en cuanto al aumento de la inserción, la permanencia y el egreso de estudiantes.

En efecto, la hipótesis plantea que la política educativa no logra la meta de asegurar el acceso y permanencia de todos los sectores sociales, especialmente de los desfavorecidos, puesto que los niveles de diseño y ejecución son divergentes entre sí en las acciones institucionales.

### **1.4. Objetivos**

#### **1.4.1. Objetivo General**

Analizar la contribución de la inversión social en la política educativa paraguaya, para el acceso y permanencia a la educación de todos los sectores sociales.

#### **1.4.2. Objetivos Específicos**

Identificar la incidencia de las políticas de lucha contra la pobreza sobre las condiciones de equidad en el acceso al sistema educativo.

Describir la manera en que la inversión social destinada a la educación se ajusta a las necesidades del país.

Describir las relaciones de incidencia de los actores claves de la gestión pública en el diseño de una política de inversión social para la educación.

### **1.5. Justificación**

Se analiza la contribución de la inversión social en la política educativa en el Paraguay en el periodo comprendido entre los años 1992-2017. La inversión social se entiende como una acción y/o operativización de las políticas sociales, orientada a la educación, reconociendo las variaciones en el acceso y la permanencia en el sistema educativo.

La educación es uno de los temas con mayor interés de estudio por parte de especialistas, por lo tanto, se cuenta con informaciones al respecto. Sin embargo, se considera relevante este trabajo por el enfoque, puesto que se orienta en los niveles de diseño-ejecución, la ausencia y/o presencia de mecanismos institucionales para el cumplimiento eficiente de los planes, la articulación y/o desarticulación y la coordinación y/o descoordinación de las políticas educativas.

Los profesionales de las Ciencias Sociales cuentan con poca incidencia en los espacios de decisión, fundamentalmente desde el Trabajo Social, siendo ésta una profesión reconocida eminentemente por su carácter interventor en la ejecución de las políticas sociales, razón por lo cual el desafío profesional es participar en ambos niveles siendo estos de diseño-ejecución.

Se busca incentivar en la necesidad, para que los intelectuales de las ciencias sociales incidan en el diseño de las políticas públicas, reconociendo que regularmente dicho espacio es copado por actores políticos partidarios, razón por la cual dicho espacio debe ser disputado y conquistado puesto que no será resultado de una dádiva generosa. Para ello, el enfoque interdisciplinario que comprenda tanto a profesionales de las ciencias sociales como a actores de la gestión pública y la academia enriquece la investigación y podría conducir a soluciones o propuestas más integrales y efectivas para los problemas referidos.

En vista de la cifra ascendente de familias pobres y pobres extremos, se plantea como objetivos específicos indagar sobre la incidencia de las políticas de lucha contra la pobreza acerca de las condiciones de equidad e identificar la contribución de las políticas de inversión en el acceso y permanencia en el sistema educativo para luego describir las relaciones de incidencia de los actores claves de la gestión pública y la academia en el diseño de una política de inversión social para la educación.

Una política educativa más efectiva contribuye al acceso y la eficiencia en educación, ya que implica un impacto en lo económico y social, que podría mejorar las

oportunidades de empleo, reducir la desigualdad social y promover el desarrollo económico, al garantizar el acceso a la educación a todos los sectores. Es decir, pensar a la educación desde una perspectiva global e integradora, reconociendo su rol en la construcción de una sociedad más equitativa, más allá de la educación en sí.

El resultado de la investigación será de utilidad para los profesionales que se encuentran insertos en la ejecución de las políticas a fin de cuestionarse en la necesidad de generar espacios de incidencias en el diseño de las políticas sociales, teniendo en cuenta su formación y experiencia en la materia. Busca desafiar a los universitarios a cuestionarse el espacio que ocupan en la sociedad, para perseverar con la formación continua y buscar la estrategia para incidir en la academia, con pluralidad de conocimientos.

El reto, consiste en contribuir en el espacio universitario con los actores claves de la gestión pública y la academia en el diseño de una política de inversión social para la educación, generando debates acerca de la inversión social destinada a la política educativa en el Paraguay, donde posterior a la reforma de 1992 se logró el acceso y la permanencia, pero no permite un pensamiento crítico y sigue permeando la reproducción de saberes sin el razonamiento riguroso. Por eso, el trabajo de investigación busca analizar los temas que inciden en la política educativa en el país, como la globalización y formación de los profesionales de la educación.

La educación es una herramienta fundamental para la sociedad y de acuerdo al uso que se le dé, puede beneficiar o no a la misma. A través de la educación, se puede crear y recrear el aprendizaje y la capacidad de innovación del ser humano, que es infinita. La educación en la sociedad capitalista responde efectivamente a un determinado orden social a fin de regular la cultura, los comportamientos y las conductas.

En cuanto a la conveniencia del estudio, la educación es la que permea en la sociedad y dependiendo del tipo de educación y las condiciones como esta se desarrolla, se va forjando la sociedad. Por ende, la educación como tema de análisis y discusión no caduca.

La investigación es relevante por el tema de estudio y por considerar la visión de los actores claves de la gestión pública y la academia dentro del proceso de análisis, y en forma general redundará en beneficio de la comunidad académica principalmente universitaria y los profesionales de las Ciencias Sociales.

Es importante reconocer las posibles limitaciones de la investigación, que guardan relación a la disponibilidad (o no) de datos, la complejidad de los factores involucrados o cualquier sesgo potencial que pudiera darse en el análisis.

La temporalidad, concerniente al tiempo que abarca la investigación con el periodo de corte de 1992, inicio de reforma educativa en Paraguay y 2017 inicio del trabajo de investigación, sin embargo, el informe final de la tesis se está presentando (7) siete años posterior a su confección, debido fundamentalmente a factores externos de la investigadora, o sino más bien a elementos institucionales de gestión burocrática y de regularización de los trámites administrativos pendientes para la efectiva habilitación de la Maestría en Políticas Sociales.

En cuanto a lo espacial, el estudio no define un espacio geográfico específico, pues analiza e investiga la inversión social y las políticas educativas en Paraguay. Desde dos fuentes, la primaria recoge informaciones de los actores clave institucionales y la secundaria, consiste en la revisión de la literatura sobre el tema, pero analizando la generalidad y el impacto de la inversión social y las políticas educativas en Paraguay.

La población abarca el país, pero limita como muestra relevando datos e informaciones de funcionarios directivos de la época de la aplicación de la entrevista a profundidad de diferentes instituciones públicas y ONG. Además, de recurrir a fuentes de información que analizan los temas a nivel país y correlaciona ambos datos, en efecto no es un límite pues forma parte de la decisión tomada.

Las teorías o enfoques conceptuales que guían el estudio se enmarcan en la teoría crítica, partiendo del tema de la investigación que focaliza las políticas educativas y su lucha contra la pobreza, situación que implica abordar las políticas educativas ofertadas desde la administración central a los sectores sociales empobrecidos y con menores oportunidades de mejorar su condición de vida. En consecuencia, es bien sabido, que las teorías críticas estudian las relaciones de poder, la desigualdad social entre otros.

Con respecto a los recursos disponibles, como tiempo, presupuesto, acceso de datos entre otros; la principal limitante identificado en todo el proceso de elaboración y confección final de la tesis consistió en el retraso en cuanto al tiempo con la salvedad que en la mayoría de los casos dependía de la deliberación de los directivos de la unidad académica para avanzar en otros aspectos del documento.

No hubo dificultad en cuanto a los aspectos éticos, ya que desde el inicio hasta el final se tuvieron los cuidados necesarios, respecto al uso y manejo de la información en la que se accedía desde diferentes formas, medios y herramientas disponibles.

El propósito de la tesis de maestría consiste en analizar la inversión social y las políticas educativas en Paraguay, entre 1992 y 2017, correspondiente a 25 años de estudio, que a futuro sirva de insumo y referencia bibliográfica para estudiantes, docentes, investigadores e interesados en utilizar este material como referencia bibliográfica, en temas de inversión social y políticas educativas en Paraguay. El tema de estudio es amplio, pues su análisis abarca a nivel país. En cuanto a la conceptualización, establece una vinculación entre lo teórico y lo práctico, sin embargo, contiene una amplia variedad de aspectos teóricos, puesto que se trató de ser lo más abarcativo posible en este proceso e incluso se podría asumir que es más bien abstracto con respecto a los datos que oferta y ofrece en el contenido desde el antecedente, y el marco teórico.

En cuanto a su aplicabilidad, el trabajo de investigación se concretó para que sea una fuente de revisión por profesionales de las Ciencias Sociales, diseñadores y ejecutores de políticas sociales, para considerar las recomendaciones en la gestión pública y su contribución en mejorar el diseño y la aplicación de las políticas educativas en Paraguay.

Contribuye al conocimiento, puesto que contiene una sistematización de los datos, estudios, antecedentes, marco teórico, relevantes de un periodo histórico, en forma ordenada y sistematizada en el documento y con el resultado del presente trabajo las mismas se amplían. Se espera, que sirva de base para ampliar y mejorar futuras investigaciones. En cuanto a restricciones o debilidades del estudio se puede referir al corte de la investigación, sin embargo, en el contexto nacional no se dio un cambio profundo en el sistema educativo posterior al 2017.

## **Capítulo II**

### **2.1. Marco teórico**

#### **2.1.1. Educación y políticas globales**

El concepto de *políticas globalizadas* consiste en la transformación que está afectando a los sistemas públicos, en cuanto a la privatización de los servicios estatales y las nuevas formas de gobernar “lo público”. (Geo Saura; Luengo Navas, 2015, p. 3). El mismo da cuenta del papel de la gobernanza educativa global como una de las características del

movimiento de reformas educativas globales. El concepto sirvió para explicar la situación de España y formula el concepto de políticas globalizadas.

Uno de los alcances del concepto, su intención consiste en visibilizar las perversidades que se esconden detrás del discurso, casi místico, de todos los defensores de la globalización como síntoma de modernidad y de progreso. Otro alcance, puede servir como elemento de análisis del capital y la fuerza simbólica. Los límites del concepto refieren a procesos de globalización y reestructuración del Estado en la reforma de los sistemas educativos públicos en países donde se constituyeron previamente Estados de Bienestar, por lo tanto, presenta sesgos al tratarse de sociedades donde este tipo de estados no tuvieron lugar.

El concepto de políticas globalizadas da cuenta de transformaciones que tuvieron lugar paulatina y progresivamente en las sociedades y las economías, adecuándose éstas a dinámicas de mayor conectividad y flexibilidad, lo que socavó en diferentes niveles las bases de los derechos ciudadanos. Asimismo, se entroncan con el concepto de reformas estructurales, dentro de las cuales los derechos son objetos de mercantilización: esta fue la motivación de la reforma educativa y los impactos que ésta tuvo en el corto y largo plazo, desde la perspectiva de las finanzas públicas.

El concepto de *reformas estructurales* desarrollado por González Candía y Zapata Schaffeld (2015), da cuenta de cambios institucionales que facilitan el funcionamiento de los mercados, la transferencia de las actividades productivas y las responsabilidades respectivas en manos del sector privado.

Con la reforma estructural, principalmente los países de América Latina tuvieron que realizar el esfuerzo en incluirse al mercado internacional como consecuencia del acelerado proceso de liberalización e internalización de las economías, a la luz de las directrices del Consenso de Washington a fin de facilitar el funcionamiento de los mercados.

A efectos del análisis para conocer las secuelas de la reforma estructural en nuestras sociedades son necesarios, pero como aporte importante no se identifica beneficio que favorezca a la sociedad, especialmente a los sectores sociales más vulnerables. El concepto es limitado, porque busca responder a las exigencias de organismos internacionales sobre la aplicación de las políticas públicas en el país y en la región, que no concuerda con las necesidades reales de la población. Se entiende que la política pública para que sea de

calidad debe considerar la realidad y las necesidades del país en donde estas serán implementadas, claro, teniendo en cuenta el contexto regional y mundial.

La *reforma educativa* expuesta por López Guerra y Flores Chávez (2006) consiste en un proceso de modernización de la educación con la lógica del libre mercado, con el argumento de que la ineficiencia de los sistemas educativos en América Latina está en la base de no responder a los problemas de eficacia.

Uno de los alcances del concepto consiste en la posibilidad de la descentralización de la gestión, y se considera pertinente que descentralizar la gestión pueda contribuir a la participación y al crecimiento a las instituciones a nivel departamental como es el caso de Paraguay, dividida políticamente por regiones y departamentos. Los límites del concepto refieren a la minimización de la intervención del Estado en las políticas públicas, esto repercute directamente en la autogestión educativa de parte de los actores locales tales como padres y madres de familia, entre otros. Por ende, el concepto es limitado porque deslinda responsabilidad del Estado y focaliza en la familia.

No se evidencia un impacto positivo de las reformas educativas, sin embargo, el mismo ha sido utilizado para enfatizar los valores de la competitividad y el utilitarismo que tuvo como consecuencia la pauperización de las políticas públicas. A efectos de esta investigación, el concepto se vincula con el capital humano, pues ha sido formulado desde la teoría económica e interesa la formación de la futura mano de obra como inversión pública y privada con miras a su rentabilidad.

### **2.1.2. La educación, factor de productividad y de ciudadanía.**

Se presenta un resumen del diálogo entre los componentes tales como el capital humano, la modernización de la gestión educativa y la sociedad de los conocimientos, considerados en cuanto a los alcances, las debilidades y los hallazgos que conllevan dichos conceptos en relación a la educación.

El concepto *capital humano* formulado por Theodore W. Schultz, consiste en un activo individual que valoriza la producción en particular y la economía en general. El activo se trata de lo inmaterial referido al capital humano, cualquier trabajador al insertarse en el sistema productivo no sólo aporta su fuerza física y su habilidad natural, sino que, además viene consigo un bagaje de conocimientos adquiridos a través de la educación. (Terrones; Calderón 1993).

Como unos de los alcances del concepto se puede afirmar que la misma es bien vista en las instituciones, porque se trata de las habilidades blandas que deben desarrollar las personas en cuanto a los conocimientos y capacidades. Situación que requiere de una formación constante para adecuarse a los requerimientos institucionales.

Es decir, el capital humano se refiere al potencial que tiene acumulado la persona en cuanto a conocimientos, habilidades y capacidades adquiridas en su proceso de educación y socialización en el entorno familiar y educativo principalmente.

El límite que se evidencia en torno a dicho concepto es cuando no se generan los espacios para la capacitación adecuada de las personas, por lo cual disminuyen las garantías en la efectividad del desempeño del trabajador. Dicho límite se presenta básicamente como consecuencia de la deficiencia educativa en los países de la región. La instrumentación del capital humano conlleva normalmente a la mercantilización del trabajador y es considerado como una mercancía dentro del proceso de producción. Se observa un retroceso en la sociedad puesto que los trabajadores sean vistos como mercancías por medio de la venta de su fuerza de trabajo, para así satisfacer las necesidades de sobrevivencia. Las condiciones injustas y de explotación laboral son generadas por los dueños de los medios de producción y por ende la inserción del trabajador en condiciones precarias en el mercado laboral a cambio de un ingreso inferior a lo que corresponde en derecho. Todo esto se da como condición impuesta por la sociedad en el sistema capitalista, que desafía la concepción del trabajo en donde se supone que dignifica a quien lo ejerce.

El concepto de capital humano se relaciona con el concepto de modernización de la gestión eficiente, en cuanto el análisis principalmente está enfocado en su inserción al mercado. Sin embargo, su orientación se realiza asumiendo la realidad de la educación de América Latina y principalmente de Paraguay que requiere de un rediseño, entiéndase por ésta una gestión más eficiente partiendo de la superación de los vicios del pasado tales como la corrupción, clientelismo y nepotismo, entre otros que influyen negativamente en el sistema educativo de la región y en el futuro de un país.

El concepto *modernización de la gestión educativa* planteado por Simón (1998) trata sobre la flexibilidad para afrontar la heterogeneidad de los sistemas educativos vinculados a las políticas de descentralización y transferencias de servicios a niveles intermedios y locales.

Como alcance del concepto, es fundamental el papel de la educación en los planes de desarrollo para lo cual es importante el equipo técnico para la elaboración y producción de la investigación y el desarrollo en los países industrializados. Otro alcance importante, es la centralidad dada al papel de la educación en la sociedad, considerando el reto del conocimiento, de la información y de la inteligencia de las personas en el proceso productivo.

Como unos de los límites del concepto, se identifica que los recursos humanos ocupan un lugar preponderante en el nuevo modelo de desarrollo, pero no basta con tener una población altamente escolarizada. La competitividad auténtica se centra en una sólida y dinámica base de recursos humanos, que complementariamente requiere de sociedades altamente organizadas y consensuadas en torno a proyectos de desarrollo.

La modernización de la gestión educativa se relaciona con la gestión académica eficaz y eficiente, tal como lo plantean Ingrid Hernández y Víctor Ibargüen, (2008), estas modernizaciones desempeñan un papel de vital importancia en el sector de la educación superior porque mejoran los índices de eficiencia y eficacia. Por tanto, una de las ventajas competitivas de las organizaciones exitosas no sólo radica en los modelos de gestión de calidad que estén implementando, sino en la calidad de su gestión, la cual involucra además a la gestión de sus áreas claves: talento humano, financiero, comercial y tecnológico, entre otros. (Hernández et al, 2014, p.1).

La modernización de la gestión académica se puede vincular como elemento innovador de la reforma ya que además instala la necesidad de fomentar y estimular la capacidad y la formación constante de los docentes, para que puedan retribuir en un ejercicio eficiente mejorando su desempeño. Sin embargo, esa modernización no se limita en dotar de mayor capacitación a los docentes, si no de dotarles de infraestructuras adecuadas acordes a la demanda escolar en el contexto actual.

Por gestión académica eficaz y eficiente se entiende que la gestión es un elemento determinante de la calidad del desempeño de las organizaciones, ella incide en el ambiente organizacional, en las formas de liderazgo y conducción institucional (Gobierno), en el aprovechamiento óptimo de los talentos, en la planificación de las tareas y la distribución del trabajo y su productividad, en la eficiencia de la administración y el rendimiento de los recursos materiales y, por cada uno de esos conceptos. (Hernández, et al. 2014, p. 2).

En cuanto a los alcances del concepto, se considera que para incrementar la eficiencia en el proceso universitario se precisa de una gestión académica eficaz y adecuada, la capacidad de autoevaluación, así como el intercambio y cooperación interuniversitaria e intersectorial. Igualmente, Salas Perea (2000), refiere que los retos de la educación superior para el siglo XXI plantean la necesidad de un nuevo proceso educativo, fundamentado en los principios de excelencia, calidad y pertinencia. Es acertado puesto que consiste en la búsqueda permanente para lograr una educación sólida.

La gestión académica eficaz y eficiente se relaciona con la sociedad del conocimiento en cuanto que la teoría se elabora en torno a la idea de que el conocimiento abstracto es un factor central para el crecimiento económico y para el desarrollo social de las naciones. Por ende, es necesario seguir disminuyendo las deficiencias en cuanto a las dificultades propias del sistema educativo, orientados principalmente a los sectores sociales vulnerados siendo éstos los actores más excluidos al acceso a la educación y su posterior permanencia.

El concepto *sociedad del conocimiento*, planteado por Adriana Marrero (2007), consiste en la centralidad de la ciencia y la tecnología. Es en buena medida, un tópico moderno y como tal puede encontrarse ya en los clásicos de la sociología del XIX, la idea de que existe algo así como “una sociedad del conocimiento” con una peculiar relación entre saber teórico, sociedad y política no aparece sino hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX. (Marrero, 2007, p. 63).

La ciencia y la tecnología son centrales en la sociedad actual, razón por la cual no puede desconocerlos. Sin embargo, no será sostenible en el tiempo si no se generan las condiciones adecuadas y hasta en tanto no forme parte de una política pública que garantice su sostenibilidad.

En cuanto al alcance del concepto, el conocimiento ha sido importante en las sociedades industriales. Lo que caracteriza a las sociedades postindustriales es “el cambio en el carácter del conocimiento mismo” definido por “el carácter central del conocimiento teórico, la primacía de la teoría sobre el empirismo y la codificación del conocimiento en sistemas abstractos de símbolos” (Marrero, 2007, p. 66).

Como límite del concepto se plantea que el mismo conlleva en sí un elitismo, tratándose de un grupo de élite concebido como la clase dominante dueña de la verdad y el

conocimiento con acceso a los medios de producción, donde los sectores menos favorecidos se encuentran cada vez alejados de los mismos.

### **2.1.3. La democracia en la intersección entre el espacio público y el sistema educativo.**

El concepto *democracia*, planteado por Mancipe Flechas y Cáceres Arias (2009), incluye tres elementos constitutivos: el primero, la libre participación de todos los ciudadanos en la gestión de la cosa pública; el segundo, todos los miembros de una sociedad son iguales ante la ley y tercero, es necesario la existencia de un pluralismo de opciones políticas.

La participación democrática ejerce un papel fundamental en la configuración de una adecuada concepción de democracia, desde la cual es necesario comprender los otros dos aspectos fundamentales. La democracia incluye no solo el ejercicio del voto, también se refiere a la igualdad de oportunidades para adquirir y compartir el conocimiento ya que “la sociedad del conocimiento es aquella en la que se han institucionalizado mecanismos reflexivos en todos los ámbitos funcionales”. El objetivo de la democracia es formar una sociedad con relaciones humanas solidarias y sólidas, con las condiciones que requiere la dignidad humana, una sociedad capaz de un desarrollo sostenible para las generaciones futuras y para su propia conservación. El concepto abarca cuatro aspectos: concepción, entendimiento, aplicación y la vigilancia constante de dicha aplicación. (Nungaray; Israel, 2014, p. 1.)

Como alcance del concepto, se considera pertinente incentivar el espacio para la participación ciudadana en la cosa pública y por ende en la política pública educativa. Se constituye en un desafío constante combinar la representación política y el desarrollo institucional, a fin de que los procesos administrativos, jurídicos e institucionales, sean efectivamente democráticos. En este sentido, es necesario un empoderamiento de la sociedad civil y la participación de los mismos en los espacios claves.

La democracia se asocia con el capitalismo competitivo, entre más globalizadas están las actividades sociales y las personas reciben influencia de acontecimientos de lugares lejanos, comparan y exigen democracia e información sobre la forma en que están siendo gobernados. (Nungaray; Israel, 2014, p. 2).

Suele suceder que la ciudadanía no participa, no se involucra y delega en el gobernante la administración económica, política, social y cultural de los bienes públicos y esa misma situación se da en el ámbito educativo.

La enseñanza de la democracia adquiere importancia cuando se percibe no solo como una forma de gobierno sino como sistema de vida, como forma de convivencia social sustentada en la libertad, el pluralismo, la solidaridad, la responsabilidad y la tolerancia rumbo a un Estado de derecho con aspiraciones de justicia. (Nungaray; Israel, 2014, p. 2).

El concepto *democratización de la educación*, planteado por Magendzo (1986), está condicionado por las múltiples contradicciones del contexto socio-político, histórico, ideológico y cultural que implica lograr la inserción en la gestión educativa y prácticas democráticas en un tiempo indefinido y con mucho esmero.

Como alcance del concepto, se considera que efectivamente a través de la política de reforma educativa se ha podido introducir cambios importantes en el sistema educativo preferentemente en lo que respecta al aumento de niños escolarizados; mayor cantidad de jóvenes acceden a la educación media y superior, diversificación de los programas de alfabetización y educación no formal para adultos, inserción en el sistema educativo de proyectos de educación popular y la concepción participativa y de transformación social. Sin embargo, el concepto resulta limitado puesto que, al desvelar datos cuantitativos en los sistemas educativos, tales como mayor inserción, se impone la discusión de la calidad de la educación impartida en los espacios académicos, además sigue vigente la desigualdad de oportunidades, la discriminación, las diferencias de clases y grupos sociales. Otro límite es que la masificación de la educación conlleva problemas sociales, económicos y culturales no resueltos. Todo esto, agravado con los esquemas autoritarios y de políticas neoliberales de algunos países que revisten características democráticas y constituyen obstáculos para la democratización de la educación.

El análisis de la democratización de la educación se vincula con aspectos referidos tanto al macro sistema social, político y cultural, como el microsistema educacional a través de las instituciones educativas, al quehacer y a la práctica pedagógica; apropiándose en ambos sistemas en su interrelación con el proceso de democratización y las fuerzas obstaculizantes del proceso de democratización en relación con la descentralización. Una gestión moderna y descentralizada permite organizar a todos los actores, desde el nivel nacional hasta el local de la escuela para trabajar de manera articulada, eficiente, transparente y asegurar los insumos y procesos necesarios para el servicio educativo.

El concepto de *descentralización*, se constituye en un eje esencial de las reformas de política social que se están efectuando en América Latina para hacer más eficiente la provisión de estos servicios y fortalecer los procesos de democratización. (Cominetti, R, Di Gropello, 1999, p. 153).

Jaimovich (2005), considera que la descentralización y sus efectos son positivos en cuanto que no sólo reduce la ineficiencia del control monopólico y burocrático, sino que también favorece imperativos de justicia social. “Poner la toma de decisión ‘en manos del pueblo (...) permite a las comunidades locales desarrollar formas de educación que reflejen sus propios intereses y preferencias y no los de otros, impuestos desde arriba.” (Jaimovich, 2005, p. 5).

La descentralización puede ser definida como la transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos, desde el gobierno central y sus organismos hacia las unidades en el terreno de organismos gubernamentales, unidades o niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas de mayor presencia, autoridades regionales o funcionales u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias. (Cominetti, R, Di Gropello, 1999 cita a Rondinelli, Nellis; Cheema, 1983, p. 154).

Se identifica como alcance del concepto, que las consecuencias sociales y económicas de las reformas resaltan la fragilidad en cuanto a la participación.

La descentralización conlleva una distribución de poder y papeles entre los actores institucionales a nivel territorial y no territorial, y trae consigo profundas modificaciones en el ámbito político-institucional, financiero, de la participación comunitaria y otros. Sin embargo, el concepto es limitado, porque subraya que la información asimétrica en presencia de los objetivos centrales y locales diferentes crea un problema llamado *selección adversa*. (Cominetti, R, Di Gropello, 1999, p. 154).

En Paraguay la descentralización sigue siendo un desafío a construir puesto que se mantiene la concentración de las decisiones en la administración central, por lo tanto, sigue permeando esa dependencia.

La descentralización puede definirse también como una situación en la cual los bienes y servicios públicos son provistos por el mercado, respondiendo a las preferencias manifiestas de las personas; en otras palabras, la privatización puede ser vista como

una forma de descentralización. En definitiva, la descentralización debería permitir avanzar hacia una asignación más eficiente de los recursos y favorecer al crecimiento económico. (Cominetti, R, Di Gropello, 1999, p. 154).

Se realiza un esfuerzo para vincularla con la equidad educativa como prioridad social, política y científica, entendiendo que los países con niveles elevados de equidad basados en la promoción de la cohesión social tienden a presentar mayores y mejores resultados educativos.

El concepto *equidad educativa*, consiste principalmente en la redistribución de las oportunidades de aprendizaje basados en la promoción de la cohesión social, y tienden a presentar mayores y mejores resultados educativos. La equidad es un principio vinculado con la organización de la sociedad que da legitimidad a los criterios para hacerlo. En un principio, la equidad sirvió para establecer una distribución de privilegios basada en la estratificación social para ir derivando hacia una concepción fundamentada en la igualdad de derechos que promoviera la movilidad social mediante un marco jurídico. La equidad es una demanda social procedente de la aspiración ciudadana que, amparada en valores democráticos y de progreso humano, intenta conjugar metas individuales y colectivas basadas en la justicia y la igualdad, asumiendo un mayor protagonismo en reivindicar a una sociedad más justa y equitativa. (Santamaría; Manzanares Moya, 2014, p. 14).

El desarrollo de los sistemas educativos se ha dado en relación a una serie de factores y/o elementos tales como el tipo de educación, el rol del Estado y de la iniciativa privada, las formas organizativas, curriculares y metodológicas de la enseñanza, la provisión de la oferta educativa, la formación del profesorado, el papel de la familia y la concreción de un modelo de escuela en torno a la estructura pensada para ello: el sistema educativo y su función dentro de la sociedad.

En cuanto al alcance del concepto, es importante el análisis de la equidad educativa como también lo es considerar la igualdad de oportunidades; es pertinente el análisis del concepto y la implicancia del mismo en una sociedad caracterizada por fuertes desigualdades sociales, principalmente en cuanto al acceso a derechos básicos fundamentales del ser humano. Se constituye como límite puesto que en algunos casos el concepto se utiliza en términos discursivos y en la práctica no se da la debida importancia en cuánto acceso a derechos y el goce las libertades.

Con respecto al concepto del incremento en la preocupación social por la equidad educativa se da en un contexto en el que confluyen dos fenómenos entendiendo la consideración de a) en muchos países desarrollados, desde la década de los setenta y ochenta, se han ido cubriendo casi en su totalidad las necesidades de acceso a la educación básica, lo que ha derivado en una preocupación por incrementar los niveles de calidad y atender determinadas cuestiones de cobertura vinculadas a la educación infantil, entre otras. b) en los países en vías de desarrollo, o de desarrollo muy escaso, se han incrementado las desigualdades sociales y educativas, donde el acceso a la educación está limitado a ciertas clases sociales o no está garantizado por el Estado, de acuerdo a los criterios establecidos por el marco conceptual del Derecho a la Educación. (Sánchez Santamaría; Manzanares Moya, 2014, p. 4).

Según estudios, se entiende que la desigualdad educativa refiere que América Latina es una de las regiones con mayor desigualdad en el mundo, donde persiste la pobreza y la inequidad social que ha dificultado la conformación de sociedades más justas e inclusivas.

El concepto *desigualdades educativas*, consiste en la brecha que las diferencias de acceso y desempeño generan entre los diversos sectores sociales. Como resultado de la desigualdad, la pobreza es una de las manifestaciones más importantes. La desigualdad entre las zonas rurales y urbanas es también preocupante, especialmente porque en la zona rural confluyen otros factores de vulnerabilidad. (Blanco; Cusato, 2004, p. 1).

En el marco del sistema educativo se encuentra la fragmentación socioeconómica y cultural entre las escuelas, donde existen instituciones educativas que atienden a estudiantes en situaciones de pobreza, en ese caso suele suceder que esas instituciones no tienen acceso a recursos o los mismos son escasos y además cuentan con funcionarios menos capacitados. Como alcance del concepto, se expone que en las últimas décadas ha habido un importante avance en el reconocimiento de los derechos sociales básicos, expresados en la Declaración de los Derechos Humanos y adoptados en las constituciones de la mayoría de los países. Sin embargo, todavía queda un largo camino por recorrer para que realmente sean efectivos en la práctica y se asuman con sentido de solidaridad.

Los estudiantes de menores recursos y de zonas rurales tienen escasas tasas de conclusión de la secundaria obligatoria y un menor acceso a la educación media y superior, lo

que significa que sigue habiendo una brecha social a pesar del aumento de los años de la educación obligatoria. (Blanco; Cusato, 2004, p. 4.) Se considera pertinente el análisis del concepto de desigualdades educativas, pues brinda elementos precisos para comprender la situación reflejada en la educación, tal como la diferencia de oportunidades del sector rural - urbano y sumada a esta la diferencia existente en los distintos estratos sociales. Como límite del concepto, se considera que la condición de pobreza está estrechamente vinculada a las personas que reciben diferentes tipos de discriminación, situándoles en una posición de extrema vulnerabilidad y desigualdad. La uniformidad y homogeneización, características de los sistemas educativos, dan lo mismo a todas las personas, constituyéndose en factores que generan desigualdades. El derecho a la educación todavía no es efectivo para toda la población en los países de América Latina. Aún hay muchos niños y niñas que experimentan barreras para su pleno aprendizaje y participación; ya sea porque están excluidos del sistema de educación o porque reciben una de menor calidad que resulta en inferiores resultados de aprendizaje. (Blanco; Cusato, 2004, p. 1). Se considera como límite la situación del país con respecto a niveles de pobreza y pobreza extrema de la población paraguaya. El desafío fundamental de la administración central sería focalizar la política social en los sectores sociales más vulnerables, a fin de apuntar en un tiempo determinado hacia la equidad social, pues con la brecha de la desigualdad social una cantidad interesante de ciudadanos tienen vulnerados sus derechos básicos y fundamentales, tal como es el acceso a una educación de calidad. Las desigualdades, en definitiva, son producto de las diferencias de poder al interior de una sociedad y redundan en la marginación de los grupos que no pertenecen a la cultura dominante. En este sentido, estas disparidades son una manifestación de la negación de las diferencias o de un tratamiento homogeneizador de las mismas. (Blanco; Cusato, 2004, p. 2). En consecuencia, la política educativa acorde a la demanda y necesidades actuales es el resultado de una compleja interacción de elementos internos y externos, siendo fundamental implementar políticas económicas y sociales destinadas a abordar las causas que generan la desigualdad. “Los ingresos económicos, el capital cultural, estereotipos sociales, culturales y de género, la localización geográfica de las escuelas, o el acceso a las tecnologías de la información son algunos de los factores que generan desigualdad en América Latina.” (Blanco; Cusato, 2004, p. 3). Dicho concepto se vincula con el gasto social, puesto que, en el marco de la llamada economía del conocimiento, el proceso de crecimiento económico depende de manera crucial con la acumulación del capital humano. Un mayor gasto en

educación tiende a incrementar o acelerar el proceso de acumulación del capital humano. Sin embargo, no es suficiente que aumente el gasto en educación para que se logre un efectivo incremento en el stock de conocimientos y habilidades humanas, sino que también es importante su eficiencia.

#### **2.1.4. Educación, inversión social y política pública.**

En este apartado se desarrollará temas centrales tales como el gasto social entendido más como inversión social, gasto público en educación, inversión educativa y la profesionalización docente, considerados temas centrales para el análisis de la educación.

El gasto público consiste en inversiones realizadas por el Estado, orientadas y dirigidas a la población en general. Molina (2003), refiere que el concepto de *gasto social* consiste es una medida del dinero erogado por el Estado, tanto del nivel central como regional, en todas las acciones emprendidas en los sectores sociales, a saber, educación, salud, seguridad social y vivienda. En consecuencia, refleja el volumen de los recursos públicos asignados a la mayor parte de las políticas sociales de un país. Como el gasto social se realiza en un contexto limitado de recursos, su tamaño está condicionado por la inclinación del país a invertir en lo social como por el volumen disponible de los recursos públicos. (Molina, 2003, p. 1).

La inversión social incluye todas las del Estado, principalmente en el ámbito social, además de la inversión mayoritaria por ser servicios correspondientes al capital humano. En cuanto al alcance del concepto se menciona que el mismo constituye un referente para analizar la importancia asignada a la política social de un país. El análisis de sus variaciones en el tiempo y de la forma en que se vinculan al comportamiento de la economía, permite discutir en qué medida las políticas sociales han estado atadas a las posibilidades y ciclos económicos. El análisis del gasto social permite también estudiar la orientación de la política social y, a su vez, conocer cuáles pueden llegar a ser sus resultados. Entonces, el gasto social es el efecto de las políticas sociales como uno de sus determinantes. (Molina, 2003, p. 1). Es pertinente abordar el concepto de gasto social a efectos de la investigación por su relación directa con el tema de estudio y los elementos de análisis del gasto social en Paraguay, donde se visualiza el sector social de mayor relevancia para el Gobierno Central, considerando la asignación de recursos económicos.

El concepto es limitado en cuanto tiene una visión económica orientada a las políticas públicas; no obstante, se considera que el gasto social debería tener una visión más amplia,

puesto que en la mayoría de los casos son focalizados a un sector social a fin de disminuir la brecha de la desigualdad social existente. Además, es limitado, ya que denota el desfase en cuanto a la ineficiencia en las acciones y programas sociales, como también ausencia de eficiencia y equidad en el gasto. Estas situaciones son resultados de la falta de sostenibilidad en las políticas sociales, el entorno político e institucional en que las mismas se desenvuelven y la forma de orientación de los recursos y administración de los sectores sociales. (Molina, 2003, p. 27.)

El Banco Interamericano de Desarrollo (2011), señala que el presupuesto público es un instrumento altamente institucionalizado que resume la disponibilidad de recursos para las diferentes áreas de la gestión del Estado. El mismo constituye entonces la expresión financiera de las políticas públicas. Además, existe un presupuesto de ingresos y un presupuesto de gastos, ordenados según un clasificador presupuestario.

Por lo general, es más conocido el presupuesto de gastos, puesto que este se relaciona con los desembolsos de recursos públicos para financiar acciones de un gobierno. En particular, los bienes y servicios que se entregan a la población son parte de este presupuesto de gastos. Así mismo, la construcción del presupuesto se efectúa a través de lo que se denomina el proceso presupuestario, en el que se ordena en un ciclo anual abarcando etapas caracterizadas por tener plazos y procedimientos preestablecidos. (Banco Interamericano, 2011).

En cuanto al alcance del concepto, a nivel macroeconómico este se preocupa de la relación de equilibrio entre el ingreso y los gastos públicos, de modo a contribuir a la estabilidad fiscal. Conocido como eficiencia operacional, centra su atención en el desempeño de la entrega de los bienes y servicios o su provisión, situación que ocurre en la etapa de ejecución del presupuesto en cada uno de los organismos que forman parte de un presupuesto público; es decir, en las unidades ejecutoras de gasto.

Se denomina eficiencia en la asignación a la capacidad del presupuesto para responder a las prioridades de gobierno, al destinar recursos públicos a proyectos, programas y acciones donde se obtengan los mejores desempeños, las mayores contribuciones a los objetivos de política.

Según Paredes (2006) para mencionar los límites, se identifica que la técnica del presupuesto por programa es muy exigente y requiere el uso de recursos humanos altamente capacitados que la entiendan y la puedan gestionar de manera eficiente. Se ha

hecho muy difícil sustituir la forma tradicional de presupuestar porque ésta no requiere esfuerzo sistemático en su preparación; de ahí que en la mayoría de los casos cuando se analiza el contenido físico y financiero de los programas y presupuestos se manifiesta de inmediato una separación entre quien programa las metas y volúmenes de trabajo y quien programa los recursos financieros necesarios, con lo cual podemos afirmar que se sigue formulando el presupuesto con criterios tradicionales.

El presupuesto público, es el conjunto de procesos y actividades que se cumplen para programar las finanzas del Estado, recaudar los ingresos, ejecutar los gastos, financiar los déficits o invertir los excedentes de liquidez y evaluar el impacto de la gestión en todo el ámbito institucional del sector público no financiero, es decir, Gobierno central y Gobiernos regionales, así como en las entidades no financieras descentralizadas de los mencionados niveles de gobierno.

Dicho término se relaciona con inversión educativa, puesto que se entiende que, aunque existen múltiples enfoques y métodos de asignación general de recursos a la educación, el criterio dominante -aunque no único- que permite explicar la magnitud de recursos para el sector, es la restricción presupuestaria.

El concepto de *inversión educativa*, planteado por Vela Valdés (2000), evoca un contenido económico. En cuanto a su alcance, se plantea que la inversión en educación es visualizada en dos dimensiones: a) aspectos sociopolíticos en donde todas las estrategias de desarrollo reconocen el papel del hombre y sus potencialidades como factor fundamental, donde el conocimiento se convierte en elemento central para el desarrollo sostenido; b) aspectos de carácter económico, referido no estrictamente a lo productivo, sino a cualquier expresión de la actividad humana. Como límites del concepto se presenta que la inversión en educación es un factor necesario, pero no suficiente para lograr los cambios requeridos, específicamente en cuanto a la calidad educativa. Esta debe darse dentro de una coherencia en consideración al entorno en que se desenvuelve el espacio educativo, los retos y amenazas a que debe enfrentarse y las estrategias que ésta debe desplegar. Los problemas económicos y financieros de la deuda externa, las gigantescas operaciones especulativas financieras, los problemas del sistema monetario mundial, las fugas de capitales, las superproducciones irrealizables, la creciente demanda insolvente de la mayoría, son factores que contribuyen a empeorar cada vez más la desigualdad con la que se distribuyen las riquezas.

La experiencia de la inversión educativa de los últimos años demuestra que las políticas educativas han sido más eficaces para escolarizar a la población y mejorar la calidad de los aprendizajes. La inversión educativa se conecta con la calidad educativa por tomar decisiones que se orienten a mejorar la calidad de un sistema educativo concreto, y para realizar evaluaciones sobre una situación concreta que permita tomar decisiones, reorientar y reajustar procesos educacionales. (Morduchowicz; Duro, 2010).

Se vincula la inversión en educación con el concepto de calidad educativa, puesto que ambos son conceptos que emergieron con gran auge posterior a la reforma educativa implementada en Paraguay, como un resultado al proceso de transición democrática.

El autor Rodríguez Arocho (2010) expresa que la calidad educativa señala que el proceso y los imperativos asociados a la competitividad globalizada en el contexto de rápidos cambios e incertidumbre económicos han cobrado los derechos de niños a educarse y desarrollarse.

Arocho señala que, aunque los problemas de la pobreza, la desigualdad social y su impacto en la educación no son nuevos, parecen agravarse por “el uso del mercado como el único punto de referencia para juzgar el valor de una idea o política”. Apunta a que estos problemas no son sólo de los países en vías de desarrollo. (Rodríguez Arocho, 2010, p. 22).

El dilema es cómo dar mejor educación a toda la población, y en este dilema se expresan dos problemas que permiten avanzar en esta discusión: por un lado, cómo dar mejor educación; por el otro, cómo hacerlo para todos. Hay entonces una dimensión que hace a la definición político-técnica (¿qué es “mejor educación”, o, ¿cómo se define “educación de calidad?”), y otra dimensión que hace a gestión y administración (¿cómo se da eso a todos?). (Aguerrondo, 1993, p. 4).

Los alcances del concepto de calidad educativa: a) complejo y totalizante; en primer lugar, la calidad se trata de un concepto totalizante, abarcante, multidimensional. Es un concepto que permite ser aplicado en cualquiera de los elementos que entran en el campo de lo educativo. Se puede hablar de calidad del docente, de los aprendizajes, de la infraestructura y de los procesos. Todos ellos suponen calidad, aunque hay que ver cómo se la define en cada uno de estos casos. Pero como concepto es muy totalizante y amplio, al mismo tiempo que también permite una síntesis; b) social e históricamente determinado: El segundo elemento importante de este concepto es que es socialmente determinado, es decir

que se lee de acuerdo con los patrones históricos y culturales que tienen que ver con una realidad específica, con una formación social concreta, en un país concreto y en un momento concreto. (Aguerrondo, 1993, p. 4).

El concepto de calidad educativa se relaciona con el concepto de profesionalización docente, puesto que, en el ámbito docente, los términos profesión, profesionalismo y profesionalización constituyen uno de los vocablos comodín cuando hablamos de la enseñanza, y más concretamente de las personas que se dedican a la tarea de enseñar, como lo son los profesores.

En lo que respecta a la *profesionalización docente*, sería ingenuo pensar que la discusión acerca del sentido y contenido de la misma tiene una solución técnica, puesto que, en este caso, está en juego la cuestión del control de la autonomía en el trabajo docente. El sentido de la profesionalización es un objeto de lucha donde intervienen una pluralidad de actores colectivos y de intereses que son precisos identificar. Al mismo tiempo, no se puede comprender la emergencia de esta cuestión si no se tienen en cuenta algunas transformaciones en la sociedad y en el propio sistema educativo que ponen en crisis las identidades colectivas de los docentes, en especial, aquellas que estructuraron su propia emergencia como categoría ocupacional en el momento constitutivo de los sistemas educativos de Estado. (Tenti Fanfani, 2007, p. 335). La profesionalización conlleva un carácter dinámico que más allá de un status, es importante que el resultado sea efectivo. En este sentido resulta muy oportuna la reflexión de Ruiz de Gaúna (1997) cuando dice respecto a la profesionalización docente.

No es un evento espontáneo o un estadio de gracia en el que se halla una ocupación. Más bien, describe puntos a lo largo de un continuo, representando el grado en el que los miembros de una ocupación comparten un cuerpo común de conocimiento y utilizan estándares compartidos de práctica en el ejercicio de ese conocimiento (...), permitiendo que socialmente sea aceptada más como profesión que como simple oficio". (Nemiña; García Ruso; Montero Meza, 2009, p. 1).

Como alcance del concepto, se entiende que la profesionalización no constituye un resultado final, sino que debe ser permanente y constante, puesto que se trata de un proceso continuo. "Más allá del rol tradicional de transmisores de contenidos, se demanda que los profesores actúen como guías del conocimiento de sus alumnos, como orientadores del proceso de aprendizaje." (Nemiña, García Ruso; Montero Meza, 2009, p. 1).

Como límites del concepto, algunos docentes plantean que la capacitación a veces se ha quedado en un intercambio de consejos y de experiencias prácticas. Con respecto al profesionalismo práctico plantea que, en primer lugar, no todo el conocimiento práctico personal es valioso desde el punto de vista educativo y social, en segundo lugar, el excesivo énfasis en la práctica diaria del profesor puede conducir a un abandono de los compromisos morales amplios con los proyectos sociales para centrarse en aspectos como las competencias técnicas y las habilidades pedagógicas. (Nemiña; García Ruso; Mesa, 2009, p. 3).

Según, Nemiña; García Ruso; Mesa, (2009), en el campo de la formación de profesores, varios términos se han usado como sinónimos de desarrollo profesional del docente. Por un lado, se aproximan al concepto de formación (reciclaje de profesores, perfeccionamiento del profesorado, formación permanente, formación continua, formación en servicio) y por el otro, aquellas acepciones que integran el término desarrollo (desarrollo de profesores, desarrollo profesional-personal, desarrollo del staff, crecimiento profesional). (p.5).

Estas acepciones traídas directamente del ámbito anglosajón, en el que ha alcanzado una tremenda popularidad, han propiciado su utilización en nuestro contexto a veces con poca rigurosidad y ayudando a la confusión inherente al propio término. La pluralidad de significados y significantes que contiene, atravesados por diferentes concepciones, puntos de vista y valores hacen difícil su delimitación. (Nemiña, García Ruso; Mesa, 2009, p. 5).

El desarrollo profesional tiene referencia con el cambio, es decir, cuándo una persona va adquiriendo y mejorando sus conocimientos y habilidades y más directamente a su vida profesional entendido por su desarrollo y desenvolvimiento en cuanto a su ejercicio profesional.

La formación es una parte del proceso y otra parte importante es el modelo retributivo de carrera docente, de clima laboral, etc. que se legitima cuando contribuye a ese desarrollo profesional de los profesores como proceso dinámico de profesionalización del profesorado, en el que los dilemas, las dudas, la falta de estabilidad y la divergencia llegan a constituirse en aspectos de la profesión docente y, por tanto, ayudan al desarrollo profesional. (Nemiña; García Ruso; Mesa, 2009, p. 5).

Se mencionó más arriba que la política pública debe estar al servicio de la cosa pública en un espacio territorial, donde todo el proceso responde a un aspecto integral. El

objetivo general de la política pública es lograr objetivos de bien común y objetivos específicos generando las alternativas de transformaciones estructurales, resolución de problemas sectoriales o temáticos, asignación de recursos y optimización de situaciones.

Conceptualmente, la política pública está al servicio de los asuntos públicos y/o nacionales, sustentada en la administración pública, y por lo general opera con finanzas públicas. Todas sus fases, desde la idea hasta la ejecución, responden a un proceso integral, donde cada una de estas fases tiene sus propios objetivos, significados y metas, pero el conjunto de las fases, deben constituir un proceso total. (Podestá Arzubíaga, 2001, p. 164).

Cuando la relación entre el Estado y la sociedad civil no es fluida y los problemas entre ambos no se resuelven, se genera una desviación del accionar de la sociedad en su conjunto, es decir, un divorcio entre los intereses que afectan el bien común y los intereses individuales. Obviamente, en ese cuadro no sólo se dilapidan recursos financieros, sino que implica un tremendo desgaste de las energías que la sociedad dispone para resolver sus problemas. El origen de las políticas públicas no está en las necesidades o demandas de la sociedad civil ni del Estado. Existe un divorcio y/o lejanía entre quienes diseñan la política, respecto a quienes pueden ser beneficiarios (e incluso administradores de esas políticas en terreno). (Podestá Arzubíaga, 2001, p. 167-168).

En Paraguay, efectivamente como refieren los autores la relación entre el Estado y la sociedad, no es fluida y se visualizan una separación entre los deseos y/o anhelos ciudadanos con respecto al diseño de la política pública desde el Estado.

El divorcio entre quienes formulan y quienes son beneficiarios es comprensible y no podría ser de otra manera. En Chile, así como en otros países (Perú, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Venezuela), no existe un sistema de monitoreo y captura de información de las necesidades de la población y/o del Estado; dicho de otra manera, no existe capacidad de prospectar temas emergentes y conflictivos que pueden alterar la acción del Estado o que puedan afectar las condiciones de vida de la población. (Podestá Arzubíaga, 2001, p. 168).

La formulación de la política pública se origina y diseña partiendo de la presión política, del análisis coyuntural, de las presiones de los medios de comunicación de masas, y en última instancia en el análisis de las mega tendencias universales.

En cuanto a la negociación de la política la definición de la política pública respaldada por un corpus teórico o filosofía que orienta la acción y que, al mismo tiempo, entrega señales para establecer alianzas, acuerdos y caminos, es indudable que la formulación de políticas, es resultado de un intercambio de opiniones, rondas de diálogo, negociaciones, acuerdos y compromisos donde participan diferentes actores y tratan de compatibilizar intereses diversos. En la perspectiva regional ese proceso de construcción de políticas no existe ya que, por lo general, las negociaciones, acuerdos y compromisos entre diferentes actores no se realizan en los espacios regionales, y habitualmente, es un proceso donde sólo hay participación de los niveles centrales. (Podesta Arzubíaga, 2001, p. 169).

La política conlleva e implica un rol de negociador que forma parte de su política, a fin de concretar acuerdos y compromisos teniendo en cuenta la capacidad de negociación.

En cuanto a la formulación de una política pública la misma requiere estar respaldada en información cuantitativa y cualitativa adecuada, que debe provenir de las más diversas fuentes. Esta información debe respaldar adecuadamente varios aspectos, por ejemplo: la definición del problema; el diagnóstico; los objetivos de la política; la identificación de los recursos financieros y su disponibilidad; los programas, proyectos o acciones que indirectamente forman parte de la política; los recursos humanos involucrados en el trabajo de terreno; los indicadores para definir metas y plazos; la necesidad de contar con información histórica respecto a intentos previos o similares que se hayan ejecutado; además, hay que disponer de información sobre los indicadores macroeconómicos y sociales que contextualizan la política y que pueden alterar su desempeño o desviarla de sus objetivos; por último, se debe tener la suficiente información de la población objetivo que se pretende alcanzar (por sexo, edad, nivel educacional, ingreso económico, sector residencial, acceso a beneficios sociales, perfil cultural, etc.). (Podesta Arzubíaga, 2001, p.173).

Siguiendo a Podestá Arzubíaga (2001), refiere que la debilidad del diseño de las políticas públicas surge cuándo hay que ordenar y procesar la información que respaldará esa política. (173).

Los problemas surgen en relación a la recopilación de la información se hace a partir de fuentes documentales no regionales; la información recopilada, muchas veces, no

cubre todas las áreas que pretende alcanzar la política; en reiteradas ocasiones se observa que la información no es actual así como tampoco es homogénea; cuando se recurre a fuentes existentes en la región, usualmente, la información que se obtiene es muy fragmentada, dispersa, heterogénea y desfasada; se hace uso y abuso de información cuantitativa, y no se utiliza ni se incorpora al análisis la información de tipo cualitativa que identifique, por ejemplo, entre otros elementos: contexto histórico, perfil cultural, identidades colectivas, patrones habitacionales, patrones de consumo, conductas electorales, nivel de desarrollo organizacional, etc. (Podestá Arzubíaga, 2001, p. 173).

En este estudio, se centraliza la discusión teórica y empírica en vislumbrar la debilidad de la política pública en cuanto a la disociación entre los niveles de diseño y ejecución de la acción pública, la falta o ausencia de mecanismos institucionales para el cumplimiento efectivo de los planes, la desarticulación y descoordinación de las políticas sociales educativas.

En resumen, en cuanto a los marcos interpretativos en la investigación se tuvo en cuenta la perspectiva crítica, puesto al interior del análisis del marco teórico se realizó un abordaje a las inequidades en la inversión social y las políticas educativas, así como las limitaciones dadas por la desigualdad social para el acceso, permanencia y egreso del sistema educativo, situación que implica cuestionar e interrogarse los espacios de poder para las tomas de decisiones políticas. Dicho, marco interpretativo se puede asumir su combinación con la perspectiva de desarrollo humano, puesto en el contenido del marco teórico, se ha enfocado someramente el análisis para contribuir al desarrollo humano en el país, lo que implica el interés por las categorías tales como: equidad, mejoramiento de las condiciones de vida y la participación ciudadana.

Con respecto al enfoque teórico, considerado para el análisis de la inversión social y las políticas educativas, se asume una perspectiva de la teoría crítica como ha sido planteado, además, se considera algunos aspectos de la teoría de la política educativa, por centrarse en las políticas educativas, desde el diseño, ejecución y el impacto que generó en las sociedades. En los debates teóricos elaborados se presentó un esbozo y bosquejo teórico interesante que realiza un recorrido de 25 años posterior de la entrada en vigor de la reforma educativa en el Paraguay.

## **2.2. Marco Normativo y Legal**

Los principios de obligatoriedad de la educación, en consonancia con el de la gratuidad, se fundan en la Constitución Nacional paraguaya que dispone en sus artículos 73, 75 y 76 el Derecho a la Educación. La Ley N° 1.264/98 “General de Educación” establece que el Estado deberá atender la compensación de las desigualdades en educación. La ley N° 4.088/10 establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación inicial y la educación media en los establecimientos públicos lo que llevó a partir del año 2011 a que el Estado exonere la matrícula.

Se implementaron los programas de apoyo a la gratuidad de la educación en Paraguay, en consonancia con este marco legal. El complemento nutricional fue universalizándose progresivamente desde el año 1995; en el año 2008 tenía un 100 % de cobertura. El programa de útiles escolares se amplió en el año 2010. (Ortiz, 2014, p.64). El Decreto N° 391, por el cual declara como prioridad Nacional del Gobierno la meta “Reducción de la Pobreza” y se encarga a la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) la elaboración e implementación del Programa Nacional de Reducción de Pobreza, 13 de septiembre de 2013. La Ley N° 841/62, por la cual se aprueba el decreto Ley N° 312/62, “Por el que se crea la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social”, y el decreto N° 4.070/04 “Por el cual se reorganiza la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, dependiente de la Presidencia de la República”, la Ley N° 4848/2013, “Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2013”; y que el Paraguay requiere un Programa Nacional de Reducción de Pobreza cuyo objetivo fundamental sea un Desarrollo Económico y Social sostenido y sustentable. Que el eje fundamental de este Programa Nacional apuntará a la reducción de la pobreza, así como a la promoción de la inclusión y equidad social. El mismo constituirá el instrumento rector para orientar un adecuado proceso de toma de decisiones, una racional asignación de recursos y una ordenada gestión de Gobierno, para el fin propuesto.

## **2.3. Marco Metodológico**

El marco metodológico es el mecanismo de abordaje empírico desde los planteamientos conceptuales del marco teórico. Específicamente, consistió en la operacionalización de las principales categorías del marco teórico, a través de las dimensiones de análisis y una vez definido, se aplicó el diseño de investigación en terreno,

con las unidades de observación identificadas, relevando las informaciones requeridas. El marco metodológico se refiere al diseño y planificación de la recolección, procesamiento e interpretación de los datos de la investigación.

El rasgo principal que tiene metodológicamente este trabajo es que consiste en un estudio de abordaje cualitativo en el que se moviliza fundamentalmente la técnica de la entrevista en profundidad. La selección es realizada bajo un criterio de muestreo teórico, es decir, no se basa en una muestra del tipo estadístico porque el abordaje es cualitativo y requiere la identificación de actores que representan típicamente los rasgos de grupos de poblaciones analizados, por lo que es un estudio descriptivo-analítico, no inferencial. La población abarca los efectos de las políticas educativas a nivel país enfocados a las familias de los estratos pobres y pobres extremos, limitando así el relevamiento de datos de funcionarios directivos de la época de la aplicación de la entrevista a profundidad de diferentes instituciones públicas y ONG. Además, de recurrir a fuentes de información que analizan los temas de la investigación a nivel país y se correlaciona ambos datos, en efecto no es un límite pues forma parte de la decisión tomada.

Por cada categoría de análisis, se establecieron las dimensiones de análisis y las unidades de observación que detallan las fuentes de las que se obtuvieron las informaciones necesarias, siendo las mismas posteriormente procesadas y analizadas. En algunos casos, estas unidades de observación son sujetos; en otras son otros tipos de fuentes como documentos, discursos oficiales, recortes de periódicos de mayor circulación en el país y análisis documental (investigaciones sobre el tema). Por la naturaleza de las dimensiones de análisis, el abordaje tuvo en la mayoría de los casos un tratamiento de carácter cualitativo, aunque algunas dimensiones comprenden análisis de fuentes de información secundaria, tienen un carácter cuantitativo. Las que se obtuvieron a través de técnicas de recolección de información, se tradujeron principalmente en la sistematización de textos. Por último, se elaboraron instrumentos que consisten en guías de entrevista, análisis de discursos de comunicados oficiales, publicaciones en los medios de prensa y documentos oficiales. Se tuvo en total diez categorías de análisis agrupadas con sus dimensiones, en donde a continuación se desglosan, según el cuadro y la descripción por cada categoría de análisis. La primera categoría fue el análisis de las *reformas estructurales*, cuyas dimensiones son *efecto para la inclusión al mercado externo y condiciones e instituciones resultantes de la reforma*.

La dimensión *efecto para la inclusión al mercado externo*, teniendo en cuenta los cambios institucionales que facilitan el funcionamiento de los mercados y la transferencia de las actividades productivas y las responsabilidades respectivas en manos del sector privado. La dimensión *condiciones e instituciones resultantes de la reforma* se consideró fundamental para analizar las condiciones de la educación y de las instituciones educativas, previas al planteamiento de la reforma educativa para cruzar el argumento planteado, a fin de justificar la reforma educativa, basándose principalmente en la deficiencia y en la ineficiencia de los mismos y por lo tanto era necesario generar reformas. La segunda categoría estudiada fueron *las políticas educativas*, cuyas dimensiones de análisis son *intereses priorizados, visión país e involucramiento social*. La dimensión *intereses priorizados* se consideró para relevar informaciones con respecto a las decisiones tomadas por las autoridades responsables en la definición de las políticas educativas en el país, a fin de ver si influenciadas por intereses mezquinos, es decir, por una cuestión de satisfacer intereses políticos, personales o de otra índole. La dimensión, *visión país*, se consideró para relevar información acerca de la decisión de los responsables en la definición de las políticas sociales; y si los mismos de acuerdo al cargo, lugar y posición que ocupan definen las políticas basadas en la necesidad país teniendo en cuenta el contexto regional, entendida como un compromiso real. La dimensión, *involucramiento social*, fue importante identificar, desde los actores de la sociedad civil, su percepción con respecto al nivel de involucramiento para la definición de las políticas educativas.

La tercera categoría de análisis fue la *educación*, cuyas dimensiones de análisis son *perspectiva mercantil y perspectiva de derechos*. La dimensión *perspectiva mercantil*, se considera como (...) “Un objeto externo al hombre capaz de satisfacer necesidades humanas, posee características de calidad y cantidad. Adquiere su carácter de mercancía en el proceso de intercambio y satisfaciendo las necesidades de alguien distinto de quien la produce, teniendo un valor de uso social”. La dimensión *perspectiva de derechos* se entiende lo opuesto a la dimensión anterior, puesto que alude a que la educación es entendida como derecho en donde las personas deben acceder a los mismos, por ende, debe ser garantizado por los organismos rectores.

La cuarta categoría ha sido la *educación, mecanismo de lucha contra la pobreza*, cuyas dimensiones de análisis son *focalización poblacional, geográfica y coordinación intersectorial*. La dimensión *focalización geográfica y territorial* fue

considerada importante para el análisis, en donde se relevó informaciones de los efectos de los programas sociales focalizados en cuanto a la mantención y/o aumento de la matrícula escolar principalmente en el marco de la gestión articulada desde el Gobierno central con el Gobierno local. La dimensión *coordinación intersectorial* fue entendida por la reciprocidad entre las políticas educativas con las políticas de combate a la pobreza en el país, puesto que la población en situación de pobreza su brecha de mejoramiento y de crecimiento están distantes mientras tanto no satisfaga las necesidades reales, tales como la de alimentación y salud, básicamente y para ello es fundamental la coordinación de la política educativa con las políticas sectoriales según la demanda poblacional.

La quinta categoría ha sido la *transformación de los sistemas públicos*, cuyas dimensiones son *efectos de la globalización en las políticas locales* y *concepción de las políticas sociales*. La dimensión *efecto de la globalización en las políticas sociales locales* se consideró como la transformación que está afectando a los sistemas públicos por la privatización de los servicios estatales y las nuevas formas de gobernar “lo público”. El mismo da cuenta del papel de la gobernanza educativa global como una de las características del movimiento de reformas educativas globales. La dimensión *concepción de las políticas sociales* se entendió como estrategias a los conjuntos integrados de actividades o actuaciones, articuladas por los poderes públicos (con la participación de otros agentes) de alguna materia que sea, al menos en alguna medida o dimensión, de su responsabilidad.

La política social explora el contexto social, político, ideológico e institucional sobre el cual ese bienestar es producido, organizado y distribuido; así mismo concierne a todos aquellos aspectos de las políticas públicas, de las relaciones de mercado, y las no monetarias que contribuyen a aumentar o disminuir el bienestar de individuos o grupos. Opera en un marco normativo que incluye un debate moral y de objetivos políticos sobre la naturaleza de las aspiraciones y los resultados obtenidos. (Adelantado, 2000, p.1).

La sexta categoría fue la *formación educativa*, cuyas dimensiones de análisis consistieron en el *tipo de espacio de capacitación*, *temáticas priorizadas* y *representaciones del ejercicio docente*. La dimensión *tipo de espacio de capacitación* será considerada a fin de relevar informaciones y posterior análisis de los mismos, desde las instituciones rectoras de las políticas educativas. Los criterios son elaborados en forma institucional para que las capacitaciones sean generadas desde el Estado, consecuencia de una necesidad de

capacitación y mejora del desempeño de los actores responsables. La dimensión de *temáticas priorizadas* se refiere explícitamente a los criterios utilizados por los organismos institucionales para la priorización de los temas de capacitación dirigido al plantel de los funcionarios de diferentes instituciones del Estado. Desde la dimensión de *representaciones del ejercicio docente*, se intentó contrarrestar el análisis desde referentes de la sociedad civil, fundamentalmente en cuanto al ejercicio y el desempeño docente.

La séptima categoría ha sido el *ejercicio docente*, cuyas dimensiones de análisis consistieron en la *formación para el ejercicio docente y construcción de la identidad docente*. La primera dimensión se estudió desde las unidades rectoras y responsables de la política educativa en el país, su visión y percepción con respecto a la capacitación y formación de los profesionales para el ejercicio de la profesión. Además, se indagó a los actores profesionales, principalmente de los docentes, su visión de sí mismo y su colega con respecto a la idoneidad para el ejercicio de la profesión y los factores limitantes del mismo. Y se indagó en egresados acerca de la formación y la capacidad de los profesionales docentes.

La octava categoría fue el *gasto público social*, cuyas dimensiones de análisis son *asignación del gasto a la política social; asignación del gasto social en las regiones y relación del gasto público con la calidad educativa*. La *asignación del gasto a la política social* dimensiona la provisión de beneficios y contribuciones financieras por parte de las instituciones, tanto públicas como privadas, a comunidades e individuos con el fin de brindar apoyo en tiempos de adversidad que afectan su bienestar. La dimensión de *asignación el gasto social en las regiones* se estudió como un elemento de análisis documental, acerca de los gastos sociales destinados por países de la región realizando una investigación cualitativa de dicha información. La dimensión *relación del gasto público con la calidad educativa*, fue esencial a fin de analizar el tipo de relación entre el gasto público y la calidad educativa.

La novena categoría fue el *gasto público en educación*, cuyas dimensiones de análisis son los *gastos corrientes y condiciones físicas y la incidencia del gasto público en la calidad educativa*. La dimensión de *los gastos corrientes y condiciones físicas* fueron analizados a fin de identificar si los gastos destinados influyen en la calidad educativa de un país. La dimensión de *incidencia del gasto público en la calidad educativa*, se consideró como “los estudios de incidencia que constituyen unas de las formas de análisis de la labor redistributiva del Estado. En concreto, el análisis de la incidencia gasto, de forma similar a la incidencia del ingreso, trata de evaluar qué efectos produce el gasto público que realiza el

sector público para evaluar si así se consiguen los objetivos distributivos pretendidos, a través de las diversas políticas de gasto”.

La décima categoría fue *la inversión pública en educación*, cuyas dimensiones de análisis son la *visión del conocimiento para la sociedad* y la *construcción de una sociedad más igualitaria*. En la dimensión de *visión del conocimiento para la sociedad*, fue relevante el conocimiento científico en uno de los factores determinantes del desarrollo social moderno. La sociedad está tomando conciencia de ello y, en consecuencia, están proliferando discusiones sobre las implicaciones sociales de la ciencia y su empleo como bien social. La dimensión de *construcción de una sociedad más igualitaria* fue estudiada como una pedagogía racional y diferenciada para producir resultados de aprendizaje equivalentes y un incremento significativo de la inversión educativa asignada con claros criterios de eficiencia y equidad.

### **2.3.1. Unidades de observación y técnicas de relevamiento**

A fines de la investigación, las unidades de observación definidas en total son 11, y son los siguientes: 1) autoridades del Ministerio de Educación y Ciencias; 2) autoridades del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción; 3) Comisión de Educación de la Cámara de Senadores; 4) docentes de algunas unidades académicas; 5) egresados de algunas Unidades Académicas; 6) autoridades de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia; 7) autoridades del Ministerio de Desarrollo Social; 8) actores claves, expertos en la tema; 9) referente de la organización de la sociedad civil; 10) análisis documental (investigaciones sobre el tema; 11) recortes de los periódicos con mayor circulación en el país.

Las entrevistas en profundidad se realizaron a 15 actores claves (decisores públicos y académicos), distribuidos de la siguiente manera:

2 docentes de la Facultad de Ciencias Sociales.

1 representante del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia.

2 representantes del Ministerio de Educación y Ciencias.

1 docente del Instituto Nacional de Educación.

1 representante de la Comisión de Educación de la Cámara de Senadores.

2 representantes de la Secretaría Técnica del Desarrollo Económico y Social.

1 representante del Vice ministerio de Políticas Sociales, del Ministerio de Desarrollo Social.

1 representante de la Dirección Académica del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción.

1 representante de la Fundación SERPAJ.

1 representante de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.

1 especialista en política educativa.

1 egresado de la Universidad Nacional de Asunción.

La tesista diseñó para el instrumento de relevamiento de datos, las pruebas piloto se realizaron previas a validación, en ese proceso se incorporaron ajustes, se consideraron extensos y se acotó tanto la cantidad de dimensiones, indicadores y preguntas, y se optaron por preguntas que guiar la entrevista por ser una entrevista a profundidad. Dependiendo, del actor clave institucional a ser entrevistado se agregaron indicadores específicos, por eso al principio cada institución contó con un instrumento que finalmente se confeccionó en uno instrumento de relevamiento de datos uniforme para todos los casos.

Los datos levantados por medio de la entrevista se mezclaron con el relevamiento de datos de fuentes secundarias que servían para el análisis, entendiéndose así publicaciones de algunos medios periodísticos, sistematizaciones de datos del Ministerio de Hacienda y además se extraían datos relevantes de artículos académicos. En cuanto, al análisis de los datos se realizó el análisis de contenido, tanto de discurso y textos. En resumen, tanto el instrumento utilizado y las informaciones recabadas son fiables, por la consistencia que presenta en la confección de datos y su sistematización.

Para el procesamiento de los datos recabados se agrupó las categorías y las dimensiones de análisis por su proximidad y se ordenaron por temas y contenidos para presentarlos en el apartado de análisis de resultados. La selección y ordenamiento de los tópicos se realizó a criterio de la investigadora y contó con la aprobación del tutor. Entonces, ese ordenamiento puede denominarse un plan de análisis de los hallazgos, y se consideró crucial para garantizar que los datos recabados se analizaron sistemática y rigurosamente.

En resumen, se identificaron los temas, patrones de los contenidos y fueron agrupadas. Se organizó en una plantilla excel por dimensiones, indicaciones y las respuestas de los entrevistados por cada pregunta planteada y se iban seleccionando las respuestas que a criterio del investigador se han considerado más relevantes para relacionar y/o comparar con algún dato. Las entrevistas en su totalidad han sido grabadas y posteriormente desgrabadas.

Las informaciones proporcionadas por las personas entrevistadas en su mayoría han sido extensas y realizó una lectura minuciosa de cada información relevada.

Como, limitación se puede interpretar por la amplitud del tema, pues por ser muy abarcativo da la impresión de que falta resaltar otros temas, sin embargo, esa situación puede constituirse en un desafío para futuras investigaciones. Finalmente, el análisis de resultados presentados se asegura que los mismos son significativos, válidos y confiables, producto de (7) siete años ininterrumpidas de observaciones de parte de la tutoría, del equipo de la Dirección de Postgrado de la FACSOU-UNA e incluso ha sido sometido de revisiones por parte de un comité especial conformado por el Consejo Directivo de la FACSOU-UNA, a efectos de verificar las citaciones.

Nro.	Categorías	Dimensión de Análisis	Unidad de Observación	Abordaje	Técnicas	Instrumentos
1	Reformas Estructurales	Efecto para la inclusión al mercado externo.	Referente de la Organización de la Sociedad Civil Actores Claves, expertos en la temática.	Cualitativa	Interpretación testimonial narrativa.	Guía de Entrevista
		Condiciones instituciones educativas resultantes de la reforma.	Comisión de Educación de la Cámara de Senadores. Autoridades del Ministerio de Educación y Ciencias. Referente de la Organización de la Sociedad Civil. Actores Claves, expertos en la temática.	Cualitativa	Interpretación testimonial narrativa	Guía de Entrevista
		Intereses priorizados.	Actores Claves, expertos en la temática. Referente de la Organización de la Sociedad Civil.	Cualitativa	Interpretación testimonial narrativa. Análisis del discurso y textos	Guía de Entrevista
		Visión país.	Actores Claves, expertos en la temática. Referente de la Organización de la Sociedad Civil.	Cualitativa	Interpretación testimonial y narrativa. Análisis del discurso y textos.	Guía de Entrevista Análisis de discursos y comunicados oficiales, publicaciones en los medios de prensa, documentos oficiales.

Nro.	Categorías	Dimensión de Análisis	Unidad de Observación	Abordaje	Técnicas	Instrumentos
2	Políticas Educativas	Involucramiento Social.	Actores Claves, expertos en la temática. Referente de la Organización de la Sociedad Civil.	Cualitativa	Interpretación testimonial y narrativa. Análisis del discurso y textos.	Guía de Entrevista Análisis de discursos y comunicados oficiales, publicaciones en los medios de prensa, documentos oficiales.
3	Educación	Perspectiva Mercantil.	Comisión de Educación de la Cámara de Senadores. Autoridades del Ministerio de Educación y Ciencias. Autoridades del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción. Referente de la Organización de la Sociedad Civil. Actores Claves, expertos en la temática.	Cualitativa	Interpretación testimonial y narrativa. Análisis del discurso y textos.	Guía de Entrevista. Análisis de discursos y comunicados oficiales, publicaciones en los medios de prensa, documentos oficiales.
		Perspectiva de Derechos.	Comisión de Educación de la Cámara de Diputados. Comisión de Educación de la Cámara de Senadores. Autoridades del Ministerio de Educación y Ciencias Autoridades del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción.	Cualitativa	Interpretación testimonial y narrativa. Análisis del discurso y textos.	Guía de Entrevista. Análisis de discursos y comunicados oficiales, publicaciones en los medios de prensa, documentos oficiales.

Nro.	Categorías	Dimensión de Análisis	Unidad de Observación	Abordaje	Técnicas	Instrumentos
			Referente de la Organización de la Sociedad Civil.  Actores Claves, expertos en la temática.			
4	Educación, mecanismo de lucha contra la pobreza	Focalización poblacional y territorial.	Ministerio de Desarrollo Social.  Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia.  Actores Claves, expertos en la temática.	Cualitativa	Interpretación testimonial y narrativa.  Análisis del discurso y textos.	Guía de Entrevista.  Análisis de discursos y comunicados oficiales, publicaciones en los medios de prensa, documentos oficiales.
		Coordinación Intersectorial.	Autoridades del Ministerio de Educación y Ciencias.  Ministerio de Desarrollo Social.  Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia.  Actores Claves, expertos en la temática.	Cualitativa	Interpretación testimonial y narrativa.  Análisis del discurso y textos.	Guía de Entrevista.  Análisis de discursos y comunicados oficiales, publicaciones en los medios de prensa, documentos oficiales.

Nro.	Categorías	Dimensión de Análisis	Unidad de Observación	Abordaje	Técnicas	Instrumentos
5	Transformación de los sistemas públicos	Efectos de la globalización en las políticas locales.	Referente de la Organización de la Sociedad Civil. Actores Claves, expertos en la temática.	Cualitativa - Cuantitativa	Análisis comparado con la región. Análisis de fuentes secundarias. Análisis de documentos	Análisis de discursos y comunicados oficiales, publicaciones en los medios de prensa, documentos oficiales.  Datos estadísticos secundarios  Análisis Documental (investigaciones sobre el tema).
		Concepción de las políticas sociales.	Autoridades del Ministerio de Educación y Ciencias. Autoridades del Ministerio de Desarrollo Social. Comisión de Educación de la Cámara de Senadores. Referente de la Organización de la Sociedad Civil. Actores Claves, expertos en la temática.	Cualitativa.	Interpretación testimonial narrativa.	Guía de Entrevista.

Nro.	Categorías	Dimensión de Análisis	Unidad de Observación	Abordaje	Técnicas	Instrumentos
6	Formación Educativa	Tipo espacios de capacitación.	Autoridades del Ministerio de Educación y Ciencias Autoridades del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción.	Cualitativa.	Análisis del discurso y textos. Interpretación testimonial narrativa.	Análisis de discursos y comunicados oficiales, publicaciones en los medios de prensa, documentos oficiales.  Guía de Entrevista.
		Temáticas priorizadas.	Autoridades del Ministerio de Educación y Ciencias. Autoridades del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción.	Cualitativa	Análisis del discurso y textos. Interpretación testimonial narrativa	Análisis de discursos y comunicados oficiales, publicaciones en los medios de prensa, documentos oficiales.  Guía de Entrevista.
		Representaciones del ejercicio docente.	Referente de la Organización de la Sociedad Civil. Actores Claves, expertos en la temática. Egresados, de algunas unidades académicas.	Cualitativa	Análisis del discurso y textos. Interpretación testimonial narrativa.	Análisis de discursos y comunicados oficiales, publicaciones en los medios de prensa, documentos oficiales.  Guía de Entrevista.

<b>Nro.</b>	<b>Categorías</b>	<b>Dimensión de Análisis</b>	<b>Unidad de Observación</b>	<b>Abordaje</b>	<b>Técnicas</b>	<b>Instrumentos</b>
7	Ejercicio docente	Formación para el ejercicio docente.	Autoridades del Ministerio de Educación y Ciencias. Autoridades del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción. Docentes, de algunas unidades académicas. Estudiantes, de algunas unidades académicas. Egresados, de algunas unidades académicas.	Cualitativa	Interpretación testimonial narrativa	Guía de Entrevista
		Construcción de la identidad docente	Autoridades del Ministerio de Educación y Ciencias. Autoridades del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción. Docentes, de algunas unidades académicas.	Cualitativa	Interpretación testimonial narrativa	Guía de Entrevista
		Claridad teórica en los espacios académicos.	Autoridades del Ministerio de Educación y Ciencias. Autoridades del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción. Docentes, de algunas unidades académicas.	Cualitativa	Interpretación testimonial narrativa	Guía de Entrevista

Nro.	Categorías	Dimensión de Análisis	Unidad de Observación	Abordaje	Técnicas	Instrumentos
8	Gasto Público Social	Asignación del gasto a la política social.	Autoridades del Ministerio de Educación y Ciencias.  Autoridades del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción.  Autoridades del Ministerio de Hacienda.	Cualitativa - Cuantitativa	Análisis de fuentes secundarios	Análisis de discursos y comunicados oficiales, publicaciones en los medios de prensa, documentos oficiales.
		Asignación del gasto social en las regiones.	Análisis Documental (investigaciones sobre el tema)	Cualitativa - Cuantitativa	Análisis de fuentes secundarios	Análisis de discursos y comunicados oficiales, publicaciones en los medios de prensa, documentos oficiales.
		Relación del gasto público con la calidad educativa.	Autoridades del Ministerio de Educación y Ciencias.  Autoridades del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción.  Referente de la Organización de la Sociedad Civil.  Actores Claves, expertos en la temática.	Cualitativa	Análisis del discurso y textos	Guía de Entrevista Análisis de discursos y comunicados oficiales, publicaciones en los medios de prensa, documentos oficiales.

Nro.	Categorías	Dimensión de Análisis	Unidad de Observación	Abordaje	Técnicas	Instrumentos
9	Gasto Público en Educación	Gastos corrientes y las condiciones físicas.	Actores Claves, expertos en la temática.  Análisis de Documentos (investigaciones sobre el tema)	Cualitativa	Análisis de fuentes secundarios.  Interpretación testimonial narrativa.	Análisis de discursos y comunicados oficiales, publicaciones en los medios de prensa, documentos oficiales. Recortes de los periódicos con mayor circulación en el país.  Guía de Entrevista.
		Incidencia del gasto público en la calidad educativa.	Autoridades del Ministerio de Educación y Ciencias.  Autoridades del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción.  Referente de la Organización de la Sociedad Civil.  Actores Claves, expertos en la temática.	Cualitativa	Análisis de fuentes secundarios.  Interpretación testimonial narrativa	Análisis de discursos y comunicados oficiales, publicaciones en los medios de prensa, documentos oficiales.  Guía de Entrevista.
		Visión del conocimiento para la sociedad.	Referente de la Organización de la Sociedad Civil.  Actores Claves, expertos en la temática.	Cualitativa	Interpretación testimonial narrativa	Guía de Entrevista

<b>Nro.</b>	<b>Categorías</b>	<b>Dimensión de Análisis</b>	<b>Unidad de Observación</b>	<b>Abordaje</b>	<b>Técnicas</b>	<b>Instrumentos</b>
10	Inversión pública en Educación	Construcción de una sociedad más igualitaria.	Comisión de Educación de la Cámara de Senadores. Autoridades del Ministerio de Educación y Ciencias. Autoridades del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción. Actores Claves, expertos en la temática.	Cualitativa	Interpretación testimonial narrativa	Guía de Entrevista

# **ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN**

## **Capítulo III. Desde una mirada global a lo local de la política educativa**

### **3.1. Concepción de las políticas sociales**

Es fundamental abordar las políticas sociales desde un enfoque global, siendo los documentos de referencias de indagación y análisis sobre los temas, los artículos científicos y académicos extraídos de las bibliotecas virtuales, artículos periodísticos y entrevistas a profundidad a actores claves.

Las políticas sociales, se constituyen en una forma de intervención del Estado para con la sociedad, a través de la implementación de programas y proyectos destinados a sectores específicos. Paraguay no se encuentra aislada de las particularidades de otros países de la región, marcada principalmente por gobiernos dictatoriales que inciden fuertemente en el tipo de Estado y de sociedad que se forjan desde esa experiencia histórica. Sin embargo, desde el 1992, Paraguay cuenta con una Constitución Nacional acorde a los tiempos democráticos posterior a la caída de la dictadura militar. El desafío se fue profundizando justamente en ese periodo de tiempo en que se implementaron políticas globales. Su argumento ha sido la ineficiencia e ineficacia de las instituciones estatales para dar respuestas efectivas a las demandas y necesidades sociales, ya sea por incapacidad de administración de la gestión pública o la extrema burocratización del Estado. En ese contexto, se justificó la necesidad de ajuste y reformas de las políticas estatales en donde las instituciones privadas entran a tener mayor visibilidad en la gestión.

A fin de reforzar la concepción y la conceptualización de la política social, se cuenta con la referencia analítica y refiere que las políticas sociales se conciben como un conjunto de estrategias, de actividades o actuaciones articuladas por los poderes públicos.

Explora el contexto social, político, ideológico e institucional en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido; así mismo concierne a todos aquellos aspectos de las políticas públicas, de las relaciones de mercado, y las no monetarias que contribuyen a aumentar o disminuir el bienestar de individuos o grupos. Opera en un marco normativo que incluye un debate moral y de objetivos políticos sobre la naturaleza de las aspiraciones y los resultados obtenidos. (Adelantado, 2000. p. 1).

Las políticas sociales son una de las principales estrategias de ejecución de la política pública en un país direccionado desde el Estado, siendo los profesionales del área social de diferentes disciplinas, pero fundamentalmente del Trabajo Social, responsables directos de su ejecución, con la salvedad que son mínimos los profesionales que participan en

el espacio de diseño y su posterior ejecución, razón por la cual se constituye en un desafío para el Trabajo Social.

Las políticas sociales en forma discursiva buscan el bienestar de las personas a través de la acción social y el acceso a derechos humanos fundamentales, por lo tanto, se considera un objeto de estudio de las Ciencias Sociales. Como conjunto de prácticas descansa en los métodos y teorías usados principalmente en Trabajo Social; además de la Sociología, Historia, Economía, Derecho, Ciencia, Política, Geografía, Estadística, Filosofía, Psicología Social a fin de contribuir al bienestar. Sin embargo, no se cuenta con un conjunto específico de métodos, conceptos, teorías o perspectivas, o si no se compone de un campo de estudio multidisciplinar más que una disciplina. (Adelantado, 2000, p. 1).

Es fundamental el diseño adecuado de las políticas sociales, pues abarca todas las esferas de la vida desde la niñez hasta la tercera edad y dependiendo del tipo de políticas sociales que se implementan desde el aparato estatal, la población destinataria estaría accediendo en forma integral o focalizada a sus derechos.

Un enfoque actual de las políticas sociales, son las cuestiones sociales, tales como el envejecimiento de la población, los cambios familiares o la globalización. Un enfoque más convencional, pretende soluciones a los problemas sociales como el desempleo, la pobreza o el trabajo infantil. También se centran en el estudio de grupos sociales específicos (discapacitados, ancianos, niños, desempleados o inmigrantes). El enfoque tradicional es el que se limita a los grandes servicios públicos (sanidad, educación, pensiones, vivienda y servicios sociales personales; con sus respectivos cuestiones, problemas, grupos sociales y actores). (Adelantado, 2000, p. 1).

Esta investigación, centra el análisis de las políticas sociales con respecto a la educación; en primer momento, estudia los impactos de la reforma educativa de 1992 hasta el contexto del 2017 y las proyecciones a futuro del mismo. Para ello, se considera importante presentar un resumen de los principales hallazgos sobre políticas educativas en el país en el periodo referido. En Paraguay, 10 años después de la implementación de la reforma educativa, el 21 de setiembre de 2012, el Poder Legislativo, por Ley N° 4.758 crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEL). La Ley del FONACIDE, en su artículo 3°, establece la distribución de los recursos del FONACIDE de la siguiente manera: 28 % (veintiocho por ciento) al Tesoro Nacional para programas y proyectos de infraestructura; 30 % (treinta por

ciento) al Fondo por la Excelencia de la Educación e Investigación; 25 % a los Gobiernos Departamentales y Municipales. Obs.: La ley N° 3.989/10 que establece la distribución y depósito de parte de los denominados "Royalties y Compensaciones en razón del territorio inundado", a los gobiernos departamentales y municipales; 7 % (siete por ciento) para la capitalización de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD); y 10 % (diez por ciento) para el Fondo Nacional para la Salud.

El 30 % destinado para el Fondo de Excelencia de la Educación e Investigación, siendo fundamental indagar acerca del destino de los recursos. Además de los productos y resultados generados en beneficio de la educación como un bien público en el Paraguay.

En cuanto a la importancia de los recursos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), se coincide con el análisis que sostiene Molinier (2016), que *la educación es un derecho básico inherente a toda persona humana, desde que nace hasta que muera, por lo que su acceso y disfrute es responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado, siendo este último su garante.* (Molinier, 2016, p.8).

El Fondo para la Educación y la Investigación es el que recibe la mayor asignación, 30% sobre el total disponible por año, pero su utilización está condicionada por cinco factores: (a) el Ministerio de Educación y Ciencias, MEC, las Universidades Nacionales, el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnologías CONACYT, instituciones claves para la política educativa y de investigación en ciencia y tecnología, no disponen directamente de los recursos, sino a través de proyectos aprobados por el Consejo de Administración del (FEEI); (b) los recursos del Fondo para la Educación son adicionales y complementarios al mínimo presupuestario del 20 % destinado al gasto consolidado del MEC, sobre la asignación del gasto total, previsto en el Art. 85 de la CN 1992; no pueden ser utilizados para aumentar la cobertura educativa, sino su calidad, así como de la investigación; (c) los proyectos concursados y aprobados deben estar dentro del listado de ocho (8) programas elegibles por el Fondo para la Educación y la Investigación, y tienen un rango de porcentaje asignado a cada grupo de programas, relacionados con la educación obligatoria; la formación y capacitación docente; el fortalecimiento de la participación de los padres de familia. También incluye al Programa Nacional de Becas para estudiantes de la educación media y de la superior, a nivel interno, y para estudios de posgrado y pos título en el exterior. (Molinier, 2016, p. 36).

Además, se cuenta con otros espacios que promueven e incentivan la producción de conocimientos, sin embargo, falta mayor asignación de recursos presupuestarios, mayor liderazgo y fomentar la participación de los jóvenes y académicos tanto estudiantes como docentes.

Para la investigación científica tecnológica y el fortalecimiento del Programa de Incentivo a los Investigadores (PRONII) del CONACYT; el Fondo para la Educación y la Investigación es un fondo fiduciario dirigido por un Consejo de Administración y administrado por un agente fiduciario, la AFD; el ministro del MEC es uno de los consejeros, junto con el ministro de Salud Pública, el Presidente del CONACYT y el secretario ejecutivo de la Secretaría Técnica de Planificación, y otros cuatro (4) consejeros del sector privado, nombrados por el Presidente de la República. La presidencia de dicho Consejo es ejercida por el ministro de Hacienda. (Molinier, 2016, p. 36).

Con respecto a las políticas sociales en todas las expresiones y manifestaciones de la cuestión social en la región y específicamente en el Paraguay, para paliar las necesidades y las demandas se destinan recursos económicos, como si fuera el único modo de mejorar las condiciones sociales de las familias. Estos recursos terminan siendo paliativos si no se cuenta con capacidad y equipo técnico humano capacitado para el diseño, planificación, ejecución y su posterior monitoreo y evaluación de las políticas sociales, con una mirada de inclusión social y enfoques de derechos humanos para el empoderamiento y el involucramiento de los sectores sociales.

Como factor que influye en forma negativa en las políticas sociales, específicamente en la educativa, son los cambios de gobierno. Con cada cambio de gobierno, las decisiones de los directivos van ajustándose a la línea política independientemente a si la política aplicada en la administración anterior tuvo efectos positivos y requiere que se fortalezca. Por ende, el Paraguay cuenta con políticas sociales decadentes, a veces con la intención de paliar o de contener la situación.

Se considera como reto para los profesionales de las ciencias sociales la generación de insumos teóricos, metodológicos, éticos y políticos que sirvan de fuente de análisis y de referencia de los actores políticos y que consideren los estudios realizados sobre la temática de referencia para incidir en las decisiones gubernamentales, otro déficit a cubrir, es que en los espacios decisivos se incorporen profesionales y equipos técnicos con conocimientos rigurosos del tema. Sin embargo, la realidad difiere del planteamiento anterior,

ya que son incorporados regularmente en los espacios claves personas con poca o nula preparación sobre la temática que va a administrar o normalmente responden a un cupo político-partidario.

En ese contexto, se presenta una entrevista realizada en que la persona plantea su visión acerca del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI) y expresa lo que sigue:

Los organismos del Estado y el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) tienen el enfoque de que el fondo les corresponde, porque dice Educación e Investigación, creen que tienen que ser solamente proyectos del MEC. Sin embargo, se pueden presentar otras instituciones tales como: la Secretaría Nacional de Cultura; Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, Secretaría Nacional de Deporte, entre otros. Tenemos que pensar diferente, que realmente la educación es una tarea de todos y hasta la UNA puede presentar proyectos para el FEEI de investigación y eso está todo legislado en la Ley del FEEI. Pero en el momento es totalmente insuficiente en cuanto se destine el fondo, sino que no se ejecuta tampoco, ese también es otro problema, la ejecución, la gestión pública. Realmente los tiempos administrativos del Estado no responden a las demandas de los niños y adolescentes. El tiempo de un niño de primera infancia no es igual jamás al tiempo de un niño que pasó los nueve años y ni qué decir de un adolescente; porque el ser humano en los primeros mil días realiza el 85 % de su desarrollo neuronal. Entonces no es lo mismo un año en los mil primeros días, o sea, en los primeros tres años que un año para niños ya de 9 a 12 años o de 12 a 17 años. Cada momento de la niñez y la adolescencia tiene su importancia, pero donde se sientan las bases neuronales socio-afectivas de las rutinas, de todo lo que es fundante para lo que va venir después es de 0 a 8 años. (María Julia Garcete, MINNA, 1 de abril de 2019).

Es fundamental que las políticas sociales se diseñen teniendo en cuenta las necesidades reales de la población, y de acuerdo al planteamiento de la entrevistada, considera pertinente que se trace de acuerdo al ciclo de vida con principal énfasis en la niñez y la adolescencia, es decir el espacio en donde se diseñe una política pública indefectiblemente debe estar integrado por profesionales especializados en la temática de niñez y adolescencia, y de esa manera generar propuestas que beneficien a la población joven y contribuya a su eficaz desarrollo en una sociedad caracterizada por las desigualdades sociales y las inequidades.

### **3.2. Efectos de la globalización en las políticas locales**

En cuanto al efecto de la globalización en las políticas sociales locales, se analizó la transformación que afecta a los sistemas públicos en cuanto a la privatización de los servicios estatales y las nuevas formas de gobernar “lo público”. El mismo da cuenta del papel de la gobernanza educativa global como unas de las características del movimiento de reformas educativas globales.

Es importante realizar un análisis de los efectos de la globalización, y referir que la reforma educativa en el Paraguay se desarrolló teniendo en cuenta las recetas del Consenso de Washington, en el marco del Objetivo del Desarrollo del Milenio (ODM).

La región latinoamericana ha alternado diversas fases de crecimiento y estancamiento o crisis; los orígenes de estas fases están ligados al ritmo de la economía mundial. En cada fase de estancamiento se diseñan programas de ajuste estructural encargados de proporcionar políticas económicas que contribuyan a mejorar las condiciones económicas heredadas de una recesión. La década de 1990 ha sido para América Latina la de la instauración del neoliberalismo, a partir de las reformas de la política económica del denominado Consenso de Washington. (Martínez; Reyes, 2012, p. 46).

El Consenso de Washington forma parte de una agenda regional diseñada fundamentalmente para superar las crisis económicas de los países latinoamericanos, a consecuencia de la inmersión en una deuda profunda y proponía un cambio (...) “incentivando el crecimiento de las exportaciones, la liberación de las importaciones, la generación de ahorros domésticos, recortar el hinchado papel del Estado para permitirle concentrarse en la provisión de servicios públicos básicos, proporcionando un marco para la actividad económica”. (Martínez; Reyes, 2012, p. 46).

Sobre el tema de análisis se presenta un resumen de la entrevista realizada a Corvalán.

El Consenso de Washington, gozó de una incidencia regional, en cada país tuvo su forma de insertarse con respecto a lo ideológico, político y todo lo que tiene que ver con los principios del liberalismo aplicado a la gestión de la economía, a la gestión de la educación, a la gestión de la salud, todas las políticas públicas se redefinen. La reforma educativa de los 90 en Paraguay respondía también a esos principios, por la discusión que se decía también crítica hacia al modelo del gobierno anterior marcado por el autoritarismo, la idea consistía en que la reforma sea como una herramienta para des construir el autoritarismo e instalar o participar en lo que sería la

construcción de la cultura democrática, eso fue lo que se intentó hacer dentro de los principios del Consenso de Washington y la necesidad local. Para el efecto se organizaron congresos, consultas, se intentó hacer un diseño así de política pública en el sentido de la participación de la gente. Y dentro de las críticas hacia la institución educativa, previa a la reforma, estaba muy fuerte el marcado o rasgo autoritario de la educación en Paraguay porque venía con esta historia del autoritarismo que se acentúa durante el régimen del Stroessner sino que ya viene de un autoritarismo que es posterior a Stroessner o sea como una cultura autoritaria muy larga e importante, que durante el Stronismo asume unos rasgos particulares, donde también de manera explícita el régimen interviene en la educación y promulgan unas leyes que implican control interno en el establecimiento educativo, transformar a directores, supervisores en lo que serían como vigilantes del gobierno. (Ramón Corvalán, Fundación SERPAJ, Asunción, 28 de enero de 2020).

En Paraguay, el Consenso se implementó con el cambio de la Constitución Nacional en el año 1992 que estuvo adecuada a las políticas neoliberales, y en ese mismo contexto se diseñó y ejecutó las reformas educativas en el país, con fuertes críticas a la gestión pública de parte de sectores sociales. En esas circunstancias, en la región se implementó reformas en las políticas públicas con la excusa de que la gestión pública sea más eficiente y menos burocrática con una respuesta acorde a las necesidades y demandas respondidas en forma eficaz, para lo cual se puso en marcha las recetas de los países multilaterales. Se presenta seguidamente un extracto de una entrevista realizada a un actor clave que contribuye con el análisis.

(...) La última reforma fue de los años noventa que arranca con la misma transición democrática, con la caída de la dictadura, ahí se empieza a generar un proceso de discusión y de interés de muchos sectores en producir toda una reforma dentro del campo educativo que coincide en la mayoría de los países de América Latina, las reformas de los noventa donde influye; por un lado, los procesos de democratización en la mayoría de los países latinoamericanos de los ochenta y en algunos países a finales de los noventa salen de dictaduras militares, gobiernos de derecha, militares, principalmente autoritarios. Se plantea entonces una reforma educativa de democratización, pero con una mirada más global, más general, se asocia con grandes cambios en la política de lo que mencionas del Consenso de Washington, una vez que también cambia un poco las relaciones a nivel internacional con la caída de la Unión

Soviética principalmente, y el poder hegemónico que toma los EE. UU, especialmente ya finalizada la guerra fría. Entonces, ahí se empieza a redefinir una serie de políticas: políticas económicas y políticas sociales, se habla justamente eso en el Consenso de Washington, y a partir de allí surge una serie de lineamientos para las políticas y la reforma educativa, y eso de alguna forma también llegó a Paraguay. Las reformas de los noventa en el Paraguay, por ejemplo, tuvo mucha influencia de los Bancos Internacionales, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, por lo que surge eso como parte de una política que tiene una mirada más desde la economía o desde un modelo de la economía que muchos autores denominan como una economía neoliberal, donde predomina mucho más una visión centrada en el capital humano, eso es que la educación tiene fundamentalmente un rol de desarrollar capacidad para el mundo del mercado, el mundo laboral principalmente, el ingreso a las relaciones de producción y se centra allí el foco en la educación. (Rodolfo Elías, FLACSO Paraguay, Asunción, 2 de abril de 2019).

En el escenario político regional se gestaron cambios en paralelo de la caída de la dictadura en Paraguay, instalándose fuertemente el neoliberalismo en un contexto de globalización y las recetas de aplicación de las políticas, económicas, sociales y culturales en Latinoamérica, en donde se discute y se instala en el país las reformas en el sistema educativo para asegurar la permanencia académica al disminuir la deserción escolar. “Las reformas educativas son un emprendimiento humano complejo que dependen de la confrontación entre diversos sistemas de valores, lo que hace que sus éxitos precisen de la capacidad política y técnica de implementarlas”. (Demellenne, 2014, p. 133).

(...) Paraguay, sin embargo, no tuvo realmente otra reforma más estructural en educación, recién se está hablando nuevamente de una reforma e incluso se está utilizando el término Transformación Educativa, pero, realmente eso está muy incipiente y no existe una política, una línea educativa que se diferencie mucho de lo que se venía haciendo anteriormente. Lo que sí se nota que cada vez más, como está teniendo mayor peso los organismos económicos, la reforma de los noventa tuvo mucha influencia el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, ahora, por ejemplo, está teniendo más influencia el Organismo de Cooperación de Desarrollo Económico de los países de Primer Mundo que está de alguna forma marcando muchas de las líneas que se están promoviendo en el campo de la educación, a través de diferentes mecanismos; el instrumento más conocido es la prueba PISA, el

Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), consistente en una evaluación internacional que ahora también participa Paraguay, y que establece en primer término dónde están los déficits y, a partir de eso, la solución. De alguna forma eso está encaminado a una política más global en el campo de la educación y eso va a acompañar también un proceso de privatización de la educación, no solo en el aumento de instituciones de gestión privada, y lo más importante es la pérdida que está teniendo el Estado en el control de las políticas educativas, está surgiendo otras instancias desde las organizaciones civiles, las propias organizaciones empresariales están teniendo mucha influencia en la decisión de la política educativa. (Rodolfo Elías, FLACSO Paraguay, Asunción, 2 de abril de 2019).

El efecto directo de la globalización en las políticas locales se da desde la gestión institucional frente a los resultados esperados del capital humano, por lo que se reafirma que la reforma educativa de los 90 fue esencial, ya que a través de la profesionalización de la fuerza de trabajo se busca responder a las demandas del mercado instaladas en ese momento. Es decir, la reforma se instaló fuertemente con una visión de mercado y de competencia para generar mayor acumulación, por lo que la visión de los derechos humanos igualmente ha sido una declaración discursiva.

El planteamiento de la necesidad de una reforma educativa fue precedido por un categórico rechazo del aparato educativo montado y controlado desde los ámbitos político-partidarios del poder. Tal rechazo se expresó por el masivo movimiento de descalificación surgido en el seno de las organizaciones no gubernamentales, la prensa, los docentes hasta entonces excluidos o marginados por el oficialismo, la dirigencia de la emergente democracia, padres, etc. En un plano más concreto, las descalificaciones y objeciones eran de muy diversas naturalezas, aunque el énfasis se centraba en la excesiva partidización, el prebendarismo y la primacía de la lealtad partidaria o la militancia como mérito para acceder a los cargos educativos sean de orden docente o administrativo. (Rivarola, 2000, p. 12).

Según las entrevistas y lecturas realizadas, se rescata que en el periodo dictatorial el criterio que imperaba sobre la meritocracia son las lealtades políticas-partidarias, siendo ésta una de las razones para gestar la reforma educativa y de ese modo imponer los criterios más transparentes para el ejercicio de la docencia.

Con respecto a los cambios educativos en la época de la transición, la utilización de la militancia partidaria como requisito y mérito para usufructuar una posición de seguridad y privilegio en el ejercicio de la docencia y el mantenimiento de una carrera en el magisterio fue un importante factor de discriminación que afectaba a quienes habiendo accedido al desempeño de tal actividad sin ser simpatizante o afiliado al partido oficial (posición ganada por influencia de parientes influyentes u otros mecanismos) debían soportar extremas restricciones, inseguridad y censuras. Contrariamente, el “mérito” de contar con la “militancia partidaria” eximía de la preocupación y responsabilidad de afanarse por acrecentar otros atributos de índole académico, lo que se constituía en un factor disuasivo determinante que finalmente terminaba por obstruir toda posibilidad de generar una dinámica de mejoramiento profesional de los docentes. Sin embargo, existen claros indicios que, a pesar de esta perniciosa práctica, una proporción importante de docentes buscaban mejorar su capacitación, pero a sabiendas que ante cualquier proceso de postulación a cargos más importantes o de mayor responsabilidad, promoción, participación en encuentros académicos (seminarios, becas, etc.) la alternativa de *elección* presentaría como el mayor escollo la cuestión de la *militancia* y *méritos partidarios*. (Rivarola, 2000, p. 12).

En 1992, con la reforma educativa se inicia el ingreso en la función pública con criterios de eficiencia y calidad. Sin embargo, hasta la actualidad siguen vigentes los accesos sin criterios objetivos y respondiendo a ciertas lealtades y padrinzgos, pero al mismo tiempo condicionada por la formación o la experiencia profesional.

La negativa representación social fue un elemento cuya significación debe ponerse de resalto por haber constituido uno de los principales factores de la fuerza con que - iniciada la transición democrática- la ciudadanía rechazó el modelo educativo organizado y manejado por el autoritarismo. Pero no fue el único argumento ni el más importante. Otro fenómeno de enorme gravitación fue la convicción generalizada de que la instauración de la democracia y su afirmación dependían de la estructuración de una *nueva educación*. (Rivarola, 2000, p. 13).

Ante el legado del régimen autoritario, siendo el mantenimiento del personal y la estructura organizativa que permaneció sin modificaciones hasta 1993, paralelamente la presión ciudadana se fue acrecentando, como respuesta a dicha demanda y reclamo ciudadano fue la conformación del “Consejo Consultivo”, integrado por más de treinta

miembros y en el que fueron incorporados respetables figuras del mundo intelectual, la docencia superior, el arte, etc.

El objetivo de creación de este nuevo organismo fue una respuesta a dos exigencias principales sostenidas con creciente vigor por la ciudadanía y gran parte por la comunidad educativa; una, la de iniciar el proceso de reforma educativa y la otra, el requerimiento de que “figuras confiables y democráticas” se hicieran cargo de tal responsabilidad. (Rivarola, 2000, p. 13).

La poca eficiencia del Consejo, sumado al desinterés de la cúpula acomodada en el Ministerio de Educación, resultó en una crisis ocasionando la renuncia del titular y la reestructuración de un nuevo Consejo.

Este nuevo organismo, el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE), fue integrado por doce miembros y en definitiva fue el que marcó el rumbo y nivel de la reforma educativa, todavía en pleno proceso de ejecución. (Rivarola, 2000, p.13).

Según Rivarola (2000), la propuesta de reforma educativa incorporó los siguientes puntos:

- promover la participación de la sociedad.
- reforzar la integración social, reducir la pobreza y promover la educación general efectiva.
- incrementar la productividad de la fuerza laboral.
- limitar los problemas de ajuste promovidos por el Mercosur; y
- favorecer la creatividad, la innovación y la iniciativa autogestionaria (p. 19)

Según Ortiz (2014), refiere que, a dos décadas de puesta en marcha de la reforma educativa, en el sistema educativo se dio un efecto medido con respecto a las (...) “competencias académicas y el incremento del bienestar, ya que descuidó un diagnóstico clave sobre las condiciones sociales que limitaron en diferentes aspectos una educación eficiente y que asegure la equidad”. (Ortiz, 2014, p. 59).

Teniendo en cuenta el análisis, se coincide con Ortiz y Rivarola, que la reforma educativa en el Paraguay logró mejorar los datos cuantitativos de la inserción en el sistema escolar y la disminución de la deserción escolar, sin embargo, se mantiene vigente el desafío de lograr una educación de calidad que tenga en cuenta las desigualdades sociales para poder diseñar una política educativa que responda a las necesidades reales de los ciudadanos y especialmente de los niños, adolescentes y los jóvenes.

### **3.3. Efecto para la inclusión al mercado externo**

Teniendo en cuenta la profundización de los cambios institucionales con la reforma que facilita el funcionamiento de los mercados, la transferencia de las actividades productivas y las responsabilidades respectivas en manos del sector privado, se considera importante analizar el efecto para la inclusión al mercado externo. La reforma educativa se dio en el año 1992, en esa década se incorpora con fuerza el neoliberalismo en la región, posterior a la caída de los gobiernos autoritarios como una estrategia de repuntar la situación económica y social en declive. Unos de los argumentos más sostenidos para que se dé la reforma educativa en el país fue básicamente la ineficiencia del sistema educativo carente en su totalidad de infraestructuras adecuadas, de insumos y de profesionales competentes. Se justifica la necesidad de que las instituciones educativas estén administradas por profesionales con experiencia administrativa en el sector privado, con el argumento que en esos espacios no se despilfarran los recursos y se realiza un buen aprovechamiento de los mismos.

Para reforzar el planteamiento se sostiene que la globalización genera una lógica que tiende a disminuir las autonomías, a aumentar las interdependencias, acrecentar la fragmentación de las unidades territoriales, producir marginación de algunas zonas. La globalización supone un nuevo paradigma organizacional. Habría entonces tres maneras de situarse frente a la relación global-local. (Arocena, 2001).

- afirmando el carácter determinante de lo global sobre lo local;
- postulando lo “local” como alternativa a los males de la globalización;
- destacando la articulación local global al interior de una comprensión compleja de la sociedad contemporánea. (p. 2).

Seguidamente, se presenta una entrevista realizada a un actor clave en la definición de la política nacional en el Paraguay.

En el ámbito educativo, hay una idea de adaptar los currículos o las currículas para mejorar la formación de los jóvenes y poder ser introducidos al mercado de trabajo y, todas las políticas, sobre todo neoliberales, apuntan a formar realmente personas para el mundo del trabajo y esa es una disputa. Por eso, los empresarios en el Paraguay, como en otros países, integran las reformas educativas y se preocupan de introducir todos aquellos cambios que hagan que las personas tengan una eficiencia productiva, que sepan matemática, que sepan redactar, que tengan habilidades para el negocio, etc. Estos comités de las reformas que tiene el Paraguay han introducido a personas

del sector empresarial y personas ligadas a los medios de comunicación que finalmente son manejadas por el mundo empresarial o por el mundo económico. Uno de los aspectos de la educación es preparar a las personas para el mundo del trabajo, para la producción, pero otro aspecto tiene que ser sobre ligado a crear ciudadanos, a crear pensamiento crítico, a crear condiciones para que haya autonomía, para que haya disenso; investigación científica, para que las personas puedan tener valores a la inclusión, a la tolerancia, a la justicia social, etc., porque tenemos una historia de autoritarismo, una historia de modelos fascistas incluidos nuestra historia que están todavía muy arraigados, y que eso nos convierte en una sociedad muy conservadora y muy manipulable por los poderes económicos, entonces la educación tiene que ser una educación transformadora de la persona, entonces tenemos que formar ciudadanos, no solamente esclavos para el mundo del trabajo, allí hay una disputa, una tensión permanente, la gente dice –es ideológica- y es ideológica, indudablemente, hay gente que quiere esclavos, que sepan trabajar, que sepan sumar, por estos programas PISA por ejemplo, lo que hacen es estandarizar el conocimiento básico y aplicar premios y castigos a los docentes por el resultado en matemáticas y ciencias etc. (Esperanza Martínez, Senadora de la República, Asunción, 5 de abril de 2019).

Cada decisión en el país, parte de una intencionalidad. Como mencionó en el párrafo anterior la entrevistada, el espacio de discusión y diseño de la reforma educativa es integrada por empresarios que su interés principal es velar por el mercado, la producción, acumulación; para el efecto le resulta útil la disponibilidad de profesionales competentes en ciertas disciplinas y en otras no. Y esa situación se debe repuntar, puesto que una persona debe tener un conocimiento general acerca de sus derechos como persona, como trabajador y contar con los conocimientos y habilidades para desempeñarse como profesional sin someterse al dueño del capital, constituyéndose en un desafío constante.

Cada vez hay más abandono y más descalificación hacia las Ciencias Sociales, “que con eso se pierde el tiempo, esas son pseudociencia” etc., por allí es donde las personas adquieren otras habilidades justamente para tener un pensamiento analítico y poder enfrentarse a la sociedad y poder disputar el cambio de la sociedad que uno quiere. O sea, nosotros estamos ante una puerta de una reforma educativa y la reforma no es para este mundo, tenemos que hacer la reforma para que los jóvenes se formen para transformar este mundo, porque con este mundo no estamos de acuerdo, para que ellos sean capaces de transformar a algo mejor. Entonces no basta con matemáticas,

castellano, redacción, física o química, sino, importa las artes, importa el pensamiento abstracto, importa la crítica, importa la curiosidad científica de los jóvenes, verdad, no todos enlatados, prohibido; hay la censura etc., sino al contrario, que los jóvenes puedan leer de todo, conocer de todo y poder hacer la síntesis, y poder captar la sutileza que tiene la realidad sobre todo las manipulaciones hegemónicas que tiene la sociedad. (Esperanza Martínez, Senadora de la República, Asunción, 5 de abril de 2019).

La educación se considera la puerta de entrada al mercado externo, capacitando y preparando el capital humano según estándares internacionales, según el tipo de trabajador requerido hoy y a futuro. En ese contexto, se torna interesante la visión de la entrevistada que plantea la importancia de no solo formar profesionales preparados para el mercado, sino para la vida, con conciencia crítica. Remarca la importancia de las Ciencias Sociales que contribuye a la formación de profesionales con una mirada crítica de la realidad social, conociendo los derechos y pudiendo analizar y comprender que los problemas sociales no son naturales y que las políticas sociales no son productos de ciertas dadas de parte de organismos del Estado.

#### **3.4. Asignación del gasto social en las regiones**

En cuanto a la asignación del gasto social realizadas en las regiones, se efectúa un análisis de la literatura disponible al respecto, Cominetti; Di Gropello (1994), entienden que “el gasto social no fue un instrumento prioritario de la política pública en América Latina durante los 80 para enfrentar la pobreza y la desigualdad que aquejan a un gran número de países a comienzos de la década”. (p.9).

En América Latina existen indicios de que los gastos en educación y salud se distribuyen progresivamente, mientras que los gastos en seguridad social y vivienda tienen una estructura regresiva. En el sector educación, el gasto en educación primaria y secundaria representa el componente progresivo. En términos agregados, el gasto social muestra una estructura levemente regresiva que, a pesar de todo, permite mejorar la distribución del ingreso debido a la importante participación de la seguridad social. (Cominetti; Di Gropello, 1994, p. 9).

Paraguay es uno de los países de la región con menor inversión social, y por ende, los recursos destinados a los sectores sociales tales como familias en situaciones de pobreza, educación, salud, vivienda, entre otros, no reflejan la necesidad del país; las medidas institucionales para mejorar las condiciones sociales y económicas son insuficientes. Sin

embargo, la relación entre prioridad fiscal y gasto social disponible aparece menos clara, por ejemplo, los casos de Paraguay, México y Venezuela; este último exhibe un alto nivel de gasto social en dólares per cápita, pero al mismo tiempo destina una baja proporción de su gasto público a los sectores sociales.

Con respecto al impacto del gasto social sobre los servicios de educación, el gasto social en educación se caracteriza por tener un componente muy importante de gasto corriente que refleja básicamente las remuneraciones de los docentes públicos. (Cominetti; Di Gropello, 1994, p. 44).

En la línea planteada por los autores se realiza un recorrido por Latinoamérica, donde se ha localizado que, en Perú en 1980, la educación representa más o menos el 75% del gasto social total, sin embargo, en la década del 90 padeció un deterioro representando solamente el 30% del valor exhibido.

Esta caída no tuvo una reducción similar en la cobertura de servicios de educación pública, por el contrario, las razones educador/alumnos y escuelas/alumnos tienden al crecimiento como resultado de un crecimiento más acelerado de la población docente en la educación pública de la población escolar. La razón que está detrás de la caída del gasto social es el fuerte deterioro experimentado por las remuneraciones reales de los educadores públicos. (Cominetti; Di Gropello, 1994, p. 44).

Con este análisis se evidencia que Paraguay es uno de los países que destina la menor asignación presupuestaria para el gasto social.

La información parcial que yo dispongo con respecto a la asignación del gasto social en las regiones entiendo que no son suficientes, de ninguna manera, el hecho que la inversión de gasto social sea uno de los más reducidos a nivel regional, el hecho de que los niveles de desigualdad o inequidad sean persistentes, el hecho de que a pesar que hubieron fluctuaciones digamos “el porcentaje paraguayo en extrema pobreza” pero que los porcentajes de pobreza sean más o menos sostenidos, eso me dice de que son insuficientes. (Vidal Rene Jara, STP, Asunción, agosto, 2019).

Paraguay, en relación con otros países de la región, es el que menor asignación de recursos económicos destina al gasto social más entendida como inversión social. Además, es el país que regula los impuestos a los menores productores, sin embargo, exonera a los grandes empresarios y latifundistas. Con poca recaudación, los recursos obtenidos para la inversión en el gasto social son extraídos de los impuestos y fundamentalmente de los préstamos obtenidos de los organismos multilaterales e internacionales.

### **3.5. Gastos corrientes y las condiciones físicas**

Con respecto a los *gastos corrientes y las condiciones físicas*, fue necesario analizar si el presupuesto destinado influye en una adecuada política educativa de un país; efectivamente en los países latinoamericanos y particularmente en Paraguay, el mayor presupuesto se destina en gastos corrientes, es decir salarios para los funcionarios. Por ende, no retribuye directamente en una política educativa de calidad. Para que un país logre una eficiencia educativa, es imperiosa la necesidad de que los recursos económicos y presupuestarios orientados a través de una política de Estado estén regulados por ejemplo para la capacitación del plantel de profesionales en forma constante. Además, los temas de capacitación deben ser seleccionados como resultado de un diagnóstico o relevamiento de las necesidades del plantel de funcionarios.

Se considera fundamental que los gobiernos, a través de una política de Estado, le den la necesaria prioridad a la educación de sus habitantes, no sólo para formar parte de un indicador estadístico e informar la disminución de la brecha de población analfabeta, sino para generar profesionales y técnicos capaces y competentes en distintas áreas del saber y que cuenten con habilidades requeridas que respondan a las demandas existentes y las emergentes, a fin de proyectar un país mejor. Una de las debilidades que impera en el Paraguay es la administración y gobernanza por políticos partidarios, en la mayoría de las veces con poca visión técnica de la proyección del país, caracterizándose principalmente por el uso indebido de los recursos públicos o la mala administración de los mismos. A modo de ampliar el análisis se expone una entrevista realizada:

La inversión en educación es insuficiente. Estudios de la UNESCO, aseguran que Paraguay invierte alrededor de \$500 por alumnos, por año; mientras que otros países de la región como Argentina, Chile, Uruguay, invierten \$2000 o \$2500, es decir, cuatro a cinco veces más que Paraguay. Nuestra inversión es baja, totalmente insuficiente, destinada en su mayoría en gastos corrientes, básicamente con pocos recursos para inversiones en infraestructura, en programas de innovación educativa, entre otros. Entonces, una cosa muy clara es que la inversión que hace el país en educación es insuficiente, por otro lado, no basta con sólo aumentar, sino en mejorar lo que es la administración de los fondos en general. Incluso los fondos tienen muy baja ejecución y tiene que ver con la capacidad administrativa-financiera de nuestras instituciones públicas, donde tienen demasiadas complicaciones para la inversión. Los fondos como para la excelencia que son fondos adicionales muy importantes, pero que

tuvieron bajísima ejecución, y eso tiene que ver con la misma capacidad que tienen estos entes públicos. Muchos de los problemas que se da en el día a día en el Ministerio y en el sistema educativo tiene que ver justamente con estas dificultades en la administración de los recursos, entonces, hay problema de poca inversión y también hay problemas de poca capacidad institucional para el manejo, para la utilización de los recursos. (Rodolfo Elías, FLACSO Paraguay, Asunción, 2 de abril de 2019).

Es lógico que Paraguay al ser uno de los países de la región que menos invierte en educación obtenga resultados mínimos; ya con las lecturas realizadas se pudo cotejar que la mayor cantidad de recursos económicos se destinan a salarios, sumando a esto, (como mencionó más arriba el entrevistado) la poca capacidad de gestión institucional para la ejecución de los recursos es otras de las dificultades que se afianza y se debe erradicar ya que para la eficiencia del mismo, es fundamental que la política educativa del país sea direccionada por profesionales con alto bagaje teórico y con capacidad de gestión en el ámbito público dónde uno se encuentra sometido a la burocracia estatal.

En el caso de América Latina está por definirse el marco conceptual del financiamiento que dependerá del estilo de desarrollo que se adopte. En el caso específico de la educación, deberá determinarse cómo se insertará en el contexto social y económico global, y, en especial, cuál será la estructura del gasto según los tipos de enseñanza que se desee privilegiar, así como los recursos que se le asignan, dada la estructura institucional, el sistema fiscal y los agentes sociales comprometidos. (Calcagno, 1997, p. 11).

La situación de dificultades económicas y sociales que enfrenta Latinoamérica evidencia desequilibrios económicos e inequidades sociales. Específicamente, en el ámbito educativo *se discute el ideal educativo, la calidad y cobertura de las prestaciones, su vinculación con el mundo del trabajo, su grado de descentralización y la forma de financiamiento.* (Calcagno, 1997, p. 12).

El gasto público ha sido uno de los principales mecanismos para evitar situaciones de miseria, pero durante los procesos de ajuste perdió gran parte de función. En ello incidieron sobre todo dos factores: por una parte, para lograr el equilibrio fiscal global, se actuó sobre la reducción del gasto público no financiero en mayor medida sobre el aumento de la recaudación; y, en segundo lugar, se privilegió el pago de intereses de la deuda externa por encima de los demás gastos públicos. (Calcagno, 1997, p. 16).

Esa situación repercutió en un riguroso descenso de la inversión pública acompañada del deterioro de la infraestructura.

Paralelamente, se degradaron los servicios públicos, no sólo por falta de inversiones, sino por recursos corrientes para su funcionamiento. Frente a esa realidad, los grupos de altos ingresos optaron por utilizar servicios privados de educación, salud y seguridad. Al mismo tiempo, los grupos de menores ingresos perdieron un mecanismo compensador. (Calcagno, 1997, p. 16).

En la figura 1 se expone los países seleccionados de América Latina, siendo el gasto público unos de los principales mecanismos para evitar situaciones de necesidad, pero que perdió gran parte de su función en el proceso de ajuste. Para lograr el equilibrio fiscal se actuó sobre la reducción del gasto y se priorizó el pago de la deuda externa y los intereses abonados se incluyen en el rubro de otros gastos.

### Figura 1

*Países seleccionados de América Latina: Gastos del gobierno central 1980-1992 (en porcentajes del total de gastos).*

	Defensa		Educación		Salud		Vivienda y Bienestar Social		Servicios Económicos		Otros Gastos	
	1980	1992	1980	1992	1980	1992	1980	1992	1980	1992	1980	1992
Argentina	.....	9,9	....	...	....	3	....	39,4	....	16	....	21,7
Brasil	4	3	.....	3,7	.....	6,9	32	35,1	24	9,3	32	42
Chile	12,4	9,6	14,5	13,3	7,4	11,1	37,1	39	13,8	15	14,8	12
Ecuador	12,5	12,9	34,7	18,2	7,8	11	1,3	2,5	21,1	11,8	22,6	43,6
México	2,3	2,4	18	13,9	2,4	1,9	18,5	13	31,2	13,4	27,6	55,5
Perú	21	.....	15,6	....	5,6	....	.....	....	22,1	.....	35,7	.....
Venezuela	5,8	....	19,9	....	8,8	....	9,5	....	20,2	.....	35,7	.....

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1994, Washington, 1994. (a) El rubro “otros gastos” comprende servicios públicos en general, pago de intereses y gastos no incluidos en otras categorías.

La educación es considerada un bien en sí mismo y un componente primordial en la promoción del desarrollo económico y social de países.

Para América Latina, sobre un análisis de 10 países, se ha estimado que la rentabilidad social media de la educación primaria es del 26 %, de la secundaria del 18 % y de la superior del 16 %. Paralelamente, la rentabilidad privada es del 32 y del 23 %, respectivamente. En ese estudio se concluye que es un fenómeno acumulativo,

porque cuanto más alto es el nivel inicial de educación, mayores son los beneficios resultantes de su incremento. Así, se ha señalado que para los empleados informales un mayor nivel de educación ofrece al trabajador una gama más amplia de opciones para trabajar por cuenta propia y le permite elegir alternativas más rentables (por ejemplo, el comercio moderno en lugar de las artesanías tradicionales). (Calcagno, 1997, p. 18).

Se considera que el trabajo es el único bien con la dispone una persona para aumentar su productividad, siendo el elemento central para hacer frente a su situación de pobreza. En este contexto, es necesario vincular el análisis global de las políticas sociales con las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, puesto que cada país cuenta con programas focalizados para la reducción de la misma y en ese plano se realiza el cuestionamiento de si las familias que se encuentran en situación de exclusión social garantizan el acceso a una educación de calidad. En el caso paraguayo, muchas familias se encuentran excluidas del sistema educativo por las condiciones de pobreza, por lo que priorizan la sobrevivencia y es allí donde el Estado se ubica como garante, sin embargo, con poca respuesta efectiva hacia dichos sectores, en algunos casos meramente paliativas.

El Decreto Nro. 1020 de la Presidencia de la República del Paraguay, aprobado en diciembre del 2018, menciona cuanto sigue: “Instruyese al Ministerio de Desarrollo Social instrumentar planes de reducción de pobreza, en su primer artículo. El segundo artículo encomienda a todas las instituciones y entidades del Estado a colaborar con el Ministerio de Desarrollo Social en esta instrumentación”. Empieza la discusión sobre el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza en Paraguay, donde se identifica ejes de protección social que significa pisos de protección social en esas dimensiones, todavía en proceso de discusión, o sea, acá ya no hablamos de corresponsabilidades de *Tekoporã* solamente, sino que pensamos en un *Tekoporã* que sea la plataforma para activar estos pisos de protección social de la familia en situación de pobreza. *Tekoporã* llega como una transferencia monetaria, pero el cambio principal no es el “ayudomi” de la gente, sino que el acompañamiento. (Laura Barrios, MDS, Fernando de la Mora, Paraguay 15 de julio de 2019).

Para que una política pública sea efectiva, es importante disponer de un diagnóstico de la situación país en forma detallada, actualizando las informaciones relevadas décadas atrás. Es fundamental contar con datos precisos de las necesidades y los recursos disponibles, para realizar una focalización y priorización adecuada y razonable acerca de los

aspectos a ser intervenidos, teniendo además clara los criterios de control de su avance. Siguiendo con el análisis comparativo con países de la región en la figura 2 se presenta los principales indicadores con respecto a la educación en países de América Latina.

**Figura 2**

*América Latina: Indicadores seleccionados sobre educación*

País	Tasa de analf. de adultos. 1995	Esperanza de vida escolar en años. 1992	Tasa neta de escolarización en el Primer grado. 1993	% de la cohorte de 1991 que llega al 5 año	Nro. de estudiantes de Tercer grado por 100.000 habitantes 1992	Gastos públicos en educación en % del PIB 1993
Argentina	3,8	13,2	95	.....	3323	3,3
Bolivia	16,9	9,7	91	60	2214	.....
Brasil	16,7	10,9	90	72	1079	.....
Chile	4,8	11,8	87	95	2336	2,7
Colombia	8,7	10,8	85	59	1554	3,5
Costa Rica	5,2	9,5	91	86	2767	4,6
Cuba	4,3	12,3	100	95	1840	6,6
Ecuador	9,9	.....	.....	.....	2012	3,0
El Salvador	28,5	8,6	70	58	1598	1,6
Guatemala	44,4	.....	.....	.....	.....	1,6
Guyana	1,9	.....	.....	.....	1012	7,8
Haití	55,0	.....	26	47	.....	1,4
Honduras	27,3	8,2	90	.....	852	4,1
Jamaica	15,0	11,3	100	96	658	6,2
México	10,4	10,7	99	84	1477	6,0
Nicaragua	34,3	8,5	80	55	809	.....
Panamá	9,2	11,1	91	82	2398	5,6
Paraguay	7,9	8,5	96	74	907	2,8
Perú	11,3	12,5	88	.....	4188	.....
Surinam	7,0	.....	94	.....	1079	7,3
Trinidad y Tobago	2,1	10,6	88	95	2396	2,8
Uruguay	2,7	.....	88	95	2396	2,8
Venezuela	8,9	10,6	.....	78	2757	5,3

Fuente: UNESCO, Anuario Estadístico. 1995.

Los gastos en educación de los gobiernos centrales de los países latinoamericanos oscilan entre el 1,4% y 7,8% del producto interno bruto. Para evaluar esta cifra debe tenerse en cuenta que en algunos casos estas cifras reflejan sólo parcialmente esos gastos, pues áreas importantes están a cargo de las jurisdicciones locales. (Calcagno, 1997, p. 21).

Con respecto a la figura 3 se observa que, en la década del 90 se produjo un repentino descenso de los gastos públicos con respecto a la educación. Sin embargo, en 1993 sólo alcanzó el 6,7% del gasto total en educación de los países desarrollados y al 13% por habitante.

**Figura 3**

*América Latina y países desarrollados: Gasto público destinado a educación (en miles de millones de dólares)*

	1980	1985	1990	1993
América Latina y el Caribe	34,2	28,9	47,1	66,6
Países desarrollados	424,5	465,0	835,6	995,5

Fuente: UNESCO, Anuario Estadístico 1995.

En la figura 4 se presenta la evidencia de los gastos públicos destinados a la educación por habitante en dos décadas y su variación. Todos los países se controlan la ejecución del gasto público, pero la eficiencia de este control varía según se trate de la ejecución financiera o de la naturaleza del gasto.

#### Figura 4

*Gastos públicos destinados a educación por habitante, 1980 y 1993 (en dólares)*

Regiones	1980	1985	1990	1993
Países desarrollados	500	533	950	1089
Países subdesarrollados	32	28	41	43
América Latina	95	72	107	143
Países Árabes	109	122	111	116
África Subsahariana	41	26	30	28
Asia del Este y Oceanía	12	14	20	28
Asia del Sur	13	14	30	12
Países menos desarrollados	8	6	9	8

Fuente: UNESCO, Anuario Estadístico 1995.

En otro orden de cosas, en Paraguay, con respecto a la infraestructura educativa la misma adolece a nivel nacional de diferentes necesidades de adecuación, sean éstas de construcción, refacción, mantenimiento o equipamiento. *La estimación del número de establecimientos educativos que requieren adaptarse a los desafíos de un sistema educativo eficiente y equitativo, supone un ejercicio de análisis minucioso que dé cuenta de la variedad de unidades de infraestructura educativa vigente.* (Ortiz, Goetz y Giménez, 2014, p. 151).

El mapa analítico pone de manifiesto que la modalidad de distribución de los recursos del FONACIDE conduce a una inminente agravación de los desequilibrios regionales observados en términos de la calidad de la infraestructura. En efecto, numerosos son los distritos que cuentan con menos del 10 % de su infraestructura (aulas) en mal estado, sobre todo de los departamentos de Paraguarí, Cordillera, Central, Alto Paraná, Misiones, Ñeembucú y Amambay, sin embargo, perciben mayor proporción de recursos que otros distritos donde más del 20 % o incluso el 30 % de las aulas se hallan en mal estado; tales como en los departamentos de San Pedro, Caaguazú,

Canindeyú y Guairá. Definitivamente, la actual distribución de los recursos apunta al fortalecimiento de graves desigualdades socio-espaciales. (Ortiz; Goetz; Giménez, 2014, p. 154).

Según los estudios publicados por los investigadores, se detecta que Asunción, Curuguaty, Coronel Oviedo, Ciudad del Este, Caaguazú, Luque y Concepción son los distritos de mayor necesidad de infraestructura. “Si bien la mayoría de éstas son ciudades cabeceras pertenecientes a departamentos con gran peso económico, se destacan los distritos de Curuguaty y Concepción como ciudades que van tomando impulso, desarrollo y por supuesto, generan mayores demandas educativas”. (Ortiz; Goetz; Giménez, 2014, p. 154).

La política pública que se buscó promover se expresó en la imprecisión de criterios para la identificación de los requerimientos, distribución de competencias y su ejecución. Si el objetivo de la normativa fue en diferentes puntos la infraestructura, pero su asignación es baja, sin criterios técnicos robustos y, además, se distribuye de forma inequitativa, la función que cumple es la de destinar recursos para el manejo político discrecional en conformidad con la modalidad de descentralización concreta que adoptó el Estado paraguayo. (Ortiz, Goetz y Giménez, 2014, p. 166).

### **3.6. La perspectiva mercantil**

Se torna necesario abordar la educación desde la perspectiva mercantil en el contexto actual del capitalismo avanzado, en países donde el mercado se impone frente a la perspectiva de derechos. La mercantilización de la educación se da con respecto al acceso, la cobertura y aseguramiento por el Estado o bien su disponibilidad según las capacidades adquisitivas de los hogares, debido a que el mercado participa e incluso controla ciertos sectores o componentes.

Es importante realizar un pasaje acerca del fenómeno educativo desde la perspectiva marxista con el propósito de observar las principales tesis que se han planteado desde el aparato teórico-metodológico marxista sobre la praxis educativa y sobre el sistema educativo. Por otro lado, se analizan elementos como el rol docente, los libros de texto y los programas de estudios, como factores que actúan en el proceso de transposición ideológica en los procesos de enseñanza-aprendizaje. (Zúñiga, 2009, p. 1).

Se considera fundamental el análisis de la perspectiva mercantil en educación, aclarando que ha sido difícil el hallazgo de autores que analizan la educación desde la perspectiva mercantil o desde un enfoque marxista directamente.

Se coincide con Zúñiga (2009) en cuanto refiere “que ninguna práctica social es neutra. Ningún discurso es imparcial. De modo pues, ni la práctica educativa ni el discurso pedagógico carecen de una carga axiológica e ideológica en el marco del sistema de producción capitalista”. (Zúñiga, 2009, p. 1).

Las circunstancias materiales y simbólicas resultantes de la sociedad burguesa condicionan toda praxis educativa, por lo tanto, el sistema educativo, la gestión y su desarrollo se alinea al mismo. Seguidamente, se presenta el resultado de una entrevista realizada sobre la mercantilización.

Se está dando en el campo de la educación con mucho énfasis la privatización, muy marcada por la influencia de grandes intereses económicos, por ejemplo, una de las cosas que tiene mucha influencia en la educación es la industria de software que trata de instalarse como la solución en la educación; detrás de eso hay grandes intereses económicos internacionales, incluso verdad que muchas veces realmente no ayudan, sino que generan más dificultades. Entonces hay este pensamiento más mercantilista y, sobre todo, también no siempre defendemos lo que es el derecho a la educación como un derecho más allá de la situación económica y social, las características que pueda tener una persona. Sin embargo, la mercantilización lleva a que sobre todo la educación sea un bien que uno pueda comprar, vender, lucrar con eso y genera más inequidad, más desigualdad social. (Rodolfo Elías, FLACSO Paraguay, Asunción, 2 de abril de 2019).

En ocasiones se da un mal uso de las tecnologías disponibles en las plataformas virtuales, puesto que mucha información al parecer sofoca ocasionando la selección de contenidos que evita la construcción del pensamiento crítico y analítico más elaborado. Por ende, el desafío es tener la capacidad de escoger informaciones que sean útiles para la formación profesional y que contribuyan a la comprensión de la realidad social, política, económica y cultural a nivel global y local.

La educación desde el marxismo comprende que cualquier práctica pedagógica formalmente reconocida desde el Estado y la sociedad civil están en íntima relación con los sistemas educativos institucionales-formales. La más clara demostración de ello lo constituye el hecho de que la praxis pedagógica que se desarrolla en las instituciones formales, es decir, el proceso de enseñanza-aprendizaje que se lleva a cabo en tales entidades es el único válido para acceder a una calificación nominal que certifica a los individuos como portadores de un nivel determinado de saberes y cuya

obtención los ubica, de cierta manera, en algún lugar del espectro social. (Zúñiga, 2009, p. 2).

La educación formal, institucionalizada y centralizada desde la exigencia y requerimientos del ente regulador se encuentra en función de las condiciones de la sociedad capitalista contemporánea, que articula y explica las políticas sociales del Estado. (...) “La educación formal responde a las condiciones de la sociedad capitalista, prioriza poco el pensar o se enfoca más en el hacer. Requiere de personas aptas para obedecer y acatar las indicaciones generando así respuestas y productos deseados”. (Zúñiga, 2009, p.3).

Desde el marxismo el salario es una parte del proceso que logra articular la dinámica de la reproducción de la condición social subordinada, pero existen otros factores inmanentes a tal dinámica, lo cual crea la necesidad de la existencia de entidades extraeconómicas y extra-empresariales para lograr la consumación de este proceso puesto que se requiere la consecución de dos objetivos fundamentales: a)- es necesario que los individuos logren una socialización instrumental, es decir, que alcancen algunos conocimientos, habilidades y destrezas que les permitan insertarse eficientemente como fuerza laboral, pero además de ello, b)- es necesario también, para cumplir de buena forma con la reproducción de la condición social subordinada, que esos mismos individuos se sometan a un determinado orden social, el cual obedece a ciertos códigos culturales así como de comportamiento y conducta, orden articulado por la lógica del capitalismo y la sociedad burguesa, objetivos ambos, práctico el primero, ideológico-cultural el segundo, (un *savoir-faire*, y un *savoir- se conduire*), que son alcanzables eficazmente a través de uno de los aparatos ideológicos del Estado: el sistema educativo. (Zúñiga, 2009, p. 6).

La educación es una herramienta fundamental para la sociedad y de acuerdo al uso de la misma puede beneficiarla o no, puesto que a través de la educación se puede crear y recrear el aprendizaje siendo que la capacidad de innovación del ser humano es infinita. La educación en la sociedad capitalista responde efectivamente a un determinado orden social a fin de regular la cultura, los comportamientos y conductas de las personas para asegurar la reproducción del orden social vigente. Es por ello que desde el Estado se dan las directrices para el proceder del sistema educativo.

Para las Ciencias Sociales y para la autora de esta investigación, es fundamental analizar e interpretar los acontecimientos sociales desde la teoría crítica, razón por la cual en este apartado se introduce y realiza el intento de indagar acerca de la educación

y la política educativa desde el enfoque de Marx, teniendo en cuenta la perspectiva mercantil. Se asume que nos insertamos y ubicamos en la sociedad capitalista cuyo principal motor es el mercado por encima de las personas y sus derechos. Al realizar una aproximación en el análisis se complejiza puesto que se trata de ideas y conocimientos que se van instalando en la sociedad y dependen del enfoque de análisis y la posición teórica.

Según refiere la autora los sistemas educativos, en el marco de la sociedad capitalista, operan como elementos reproductores del orden social caracterizado por la dominación de clase, la explotación y la desigualdad; esto porque es a través de tales sistemas que se trasladan a los individuos dos elementos claves para la reproducción de la dinámica capitalista burguesa: el saber instrumental y el saber simbólico, ambos necesarios para la preservación de la sociedad capitalista. (Zúñiga, 2009, p. 7).

Bueno, ahí podemos ver que sí bien la Constitución Nacional, la Ley General de Educación considera a la educación como un bien público y de derecho. Cada vez más se ve la incorporación de la perspectiva mercantilista que siempre hubo, en el MEC siempre la participación del sector fue, ya sea elaborando materiales educativos, ya sea llevando adelante las construcciones de instituciones educativas, la incorporación de tecnología educativa, entre otros. (Cesar Rodas, MEC, Paraguay, Asunción, 5 de abril de 2019).

Algunos estudiosos plantean la necesidad de forjar una nueva educación a partir de la construcción de un nuevo hombre, donde el Estado Burgués no deba inmiscuirse en el espacio educativo y las políticas a ser implementadas. (...) “La educación por medio de una escuela renovada aparece después de que la clase social que la reclama había afirmado en gran parte sus intereses y mantenía a distancia, por lo menos, al Estado enemigo”. (Ponce, 2005, p. 101).

El concepto de la evolución histórica como un resultado de las luchas de clase nos ha mostrado, en efecto, que la educación es el procedimiento mediante el cual las clases dominantes preparan en la mentalidad y la conducta de los niños las condiciones fundamentales de su propia existencia. Pedirle al Estado que se desprenda de la escuela es como pedirle que se desprenda del ejército, la policía o la justicia. Los ideales pedagógicos no son creaciones artificiales que un pensador descubre en la soledad y que trata de imponer después por creerlos justos. Formulaciones necesarias de las clases que luchan, esos ideales no son capaces de transformar la sociedad sino después que la clase que los inspira ha triunfado y deshecho a las clases rivales. (Ponce, 2005, p. 104).

Efectivamente, la educación está contemplada como un bien público y un derecho, sin embargo, en el sistema capitalista el énfasis mayor que se le asigna es del lucro y la ganancia.

### **3.7. La perspectiva de los derechos**

La perspectiva de derechos, es lo opuesto a la perspectiva mercantil, ya que entiende a la educación como derechos en donde las personas deban acceder a la educación, y estas deben ser garantizadas por los organismos rectores.

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, 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, la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. La erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo. (Constitución Nacional, Republica de Paraguay, 2007. p. 46).

En el aspecto declarativo con respecto a las normas y reglamentaciones Paraguay se encuentra en condiciones, sin embargo, la deficiencia se observa en su aplicación, se puede sostener que en cuanto a la regulación existen fortalezas mientras que su ejecución es un dilema.

En su Artículo 76, establece que la educación escolar básica es obligatoria. En las escuelas públicas tendrá carácter gratuito. El Estado fomentará la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y la superior o universitaria, así como la investigación científica y tecnológica. La organización del sistema educativo es responsabilidad esencial del Estado con la participación de las distintas comunidades educativas. Este sistema abarca a los sectores públicos y privados, así como al ámbito escolar y extraescolar. (Constitución Nacional, Republica de Paraguay, 2007, p. 47).

Más allá de las declaraciones románticas en las regulaciones de la educación, es menester analizar la aplicación de la misma como un bien público en todos los espacios educativos, ya sean públicos o privados. La intención es evidenciar que la mayoría de las instituciones privadas e incluso las públicas consideran la educación como mercancía y no como derecho. Entonces, aquellas personas o sectores con cierto poder o capacidad

adquisitiva pueden ostentar su título de alguna carrera, mientras otras personas de sectores sociales pobres o de bajo poder adquisitivo no pueden acceder a cursar dichas carreras, evidenciando la situación de desigualdad social que se agrava y profundiza. Las profesiones otorgan un estatus y un posicionamiento al sujeto. En esta sociedad como en otras, existen ciertas profesiones que se consideran superiores y, por lo tanto, subalternas a otras; es una práctica reproducida por tabúes y prejuicios. El Estado, a través de las instituciones garantes, hace muy poco para minimizar o en su efecto erradicar prácticas que generen divisiones y retrocesos en el país.

En forma declarativa, toda persona tiene derecho a una educación integral en el transcurso de su vida, pero ¿cómo se garantiza la efectividad del mismo? Es allí donde se evidencia una dificultad al respecto, incluso algunas personas siguen considerando que la educación es un privilegio, puesto que sólo algunos acceden a la misma. A continuación, se presenta una información relevada desde la visión de un profesional que desempeña el cargo de Directora General en la Dirección General Académica del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción.

Bueno, pienso que cuando vos sos una persona instruida, educada no precisamente en la universidad, podés ser instruida, educada también en otros centros educativos o quedarte con la educación media, pero si vos lees y entendés lo que lees, por supuesto que vas a conocer tus derechos. Hay un dicho que dice “la universidad no corta las orejas”; porque vos podés ser muy doctor y no saber nada o, no entender nada, pero sin embargo es una obligación de la persona que cuanto más título tiene, se supone que leyó mucho más que los demás y tiene que saber más, se supone. Entonces, yo pienso que la educación va muy de la mano con el conocimiento de los derechos. O sea, yo sé lo que me corresponde, yo sé lo que tengo que hacer; pero no solo los derechos, también las obligaciones. Y ahí es donde yo tengo forma integral lo que esa persona inserta en la sociedad, eso es muy importante. (Luz Martínez, UNA, San Lorenzo, 9 de julio de 2019).

Con respecto a la afirmación de la entrevistada, a mayor educación, mayor conocimiento de derechos, obligaciones y cumplimientos de las normas de convivencia ciudadana. El análisis se orienta y apunta como sociedad, por ende, el Estado debería garantizar el acceso equitativo a los ciudadanos, el goce y el disfrute del derecho a la educación.

Se puede asumir en cuanto a la política educativa, que en el Paraguay se priorizan personas afines a algún partido político que tiene relación de amistad y/o de deuda política partidaria con alguna persona que está al frente de una institución o cargo, entonces no se prioriza la educación, ni la formación para ocupar espacios socio-laborales. En este país aún permea la cultura del amiguismo y pago de favores personales para la ocupación de espacios de responsabilidad y, por ende, en la mayoría de los casos, los resultados de la gestión son ineficientes.

### **3.8. Los intereses priorizados por los decisores públicos**

Los intereses priorizados por los decisores públicos es un componente que analiza la importancia de recabar información con respecto a las decisiones tomadas por las autoridades responsables de definir las políticas educativas del país, y si estos son influenciados por intereses mezquinos. Al desentrañar los intereses que priorizan, se podrá deducir la importancia real que se le da a la educación a través de la gestión operativa. Siendo las entrevistas a los actores claves como unos de los insumos centrales para analizar el componente, debido a la escasez de estudios específicos sobre el tema planteado.

Bueno, nosotros siempre transitamos en un problema de gobernanza, en este último tramo, por ejemplo, el Ministerio de Hacienda (MH) tiene el control del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC). La última Ley del FONACIDE, el presidente en términos de educación también es Hacienda, no es el ministro, eso, por un lado, por otro lado, la transformación educativa en su diseño inicial, el que coordina, y el que firmó incluso el acuerdo con el Banco Mundial para iniciar estudios sobre un plan de educación, no fue el Ministro de Educación, sino fue el Ministro de Hacienda. Entonces la gobernanza es como que migra hacia el sector financiero. La otra cosa también que ocurrió en estos últimos tiempos es que los empresarios, las corporaciones nacionales que tienen mucho capital, también empiezan a mirar la educación con mucho interés no solo ideológico, sino también comercial y comenzaron a diseñar una organización que hoy conocemos como Juntos por la Educación. Y Juntos por la Educación en un momento firmó un acuerdo con el MEC que reconoce a esta organización como una organización de representatividad de la sociedad civil, con mucha influencia en su momento pues define elementos de la política educativa. Entonces hay un avance del sector privado con su mecanismo sobre la decisión. Lo que nosotros estamos propugnando es que haya una ampliación de los mecanismos y los espacios de participación que sería como fortalecer el

Ministerio de Educación como el ente rector, por lo tanto, la gobernanza debe ser en base a un mecanismo participativo, transparente, lo mejor para nosotros es lo representativo de los diferentes sectores y ahí tenemos dificultades. Tenemos una política de que en educación no excluye, muy personalista, muy corporativista, nuestra educación sigue siendo muy partidizada (César Rodas, MEC, Asunción, Paraguay, 5 de abril de 2019).

En el caso paraguayo como en algunos otros países, se prioriza el lucro y la acumulación de capital a costa del sector público antes que la inversión en eficiencia educativa desde la gobernanza.

### **3.9. Incidencia del gasto público en la eficiencia educativa**

En cuanto a la incidencia del gasto público en la eficiencia educativa, se hace referencia a que los estudios de incidencia constituyen unas de las formas para analizar la labor redistributiva del Estado. (...) “El análisis de la incidencia del gasto y del ingreso evalúa los efectos que produce el gasto público, para así evaluar si se consiguen los objetivos distributivos pretendidos a través de las diversas políticas de gasto”. (Izquierdo, 2004, p. 3).

La asignación del gasto público en las políticas sociales y en particular de las políticas educativas define la prioridad del Gobierno. El presupuesto invertido para el efecto, en forma discursiva anuncia que la educación es prioridad pero que el presupuesto destinado es ínfimo, entonces existe una contraposición entre la declaración de la política educativa y su ejecución. En un material elaborado por Juntos por la Educación (2013), específicamente con respecto al financiamiento de la educación en Paraguay, refiere que el financiamiento de la educación proviene mayoritariamente del Tesoro Nacional. La participación del gasto público total en educación con relación al PIB es de 4.1 % en el 2010, mientras que la UNESCO señala que como mínimo el 7 % del PIB debería ser destinado a la educación. La tendencia regional de periodos de caídas y ascensos coincide con la experiencia de nuestro país. Se resalta la gran diferencia en cuanto al punto de partida, equivalente a sólo el 1 % del PIB.

El comparativo del gasto público por estudiante realizada por Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) evidencia que Paraguay invierte menos de 500 dólares por estudiante anualmente en el 1° y 2° ciclo de la Educación Escolar Básica, siendo la más baja de la región. (Juntos por la Educación, 2013, p. 24).

En Paraguay falta una mayor asignación de recursos en educación en todos los niveles, a fin de garantizar una política educativa adecuada y que ésta no solamente se destine en salarios y en infraestructuras, pues se tiene que orientar en la generación de habilidades y capacidades necesarias para una educación eficaz, contando por supuesto con todas las infraestructuras necesarias para el desarrollo de la ciencia y la tecnología y la aplicación de los mismos en diferentes campos del saber que redunde en beneficio de la sociedad.

Bueno, yo lo que creo es que sí de entrada luego no es alto el gasto público en educación ni en lo social luego, verdad. Existe una política de disminución de los porcentajes de asignación de inversión en lo social, en particular en educación, y otra vez esa inversión que se hace ocurre en todas las áreas, tenemos un mayor gasto social en el pago de salarios, de recursos humanos, evidentemente sabemos que el recurso humano es prioritario para la educación, pero eso también, justamente por ser baja la inversión hay poco porcentaje en asignación, por ejemplo en capacitación debería haber un monto destinado y eso prácticamente no se tiene. No hay una política de distribución de la inversión para garantizar dirigir, o sea, hacer un diagnóstico, si queremos calidad, en qué aspecto realmente tenemos que depositar el esfuerzo de inversión. (Norma Benítez, FACSΟ-UNA, San Lorenzo, Paraguay, 2 de abril de 2019).

Con respecto a la inversión destinada a la educación, se indaga acerca de la efectividad de su contribución para una política educativa eficiente y en coincidencia con la entrevistada y con los materiales de lectura, se asume que es insuficiente, falta mayor priorización en cuanto a la asignación y su consecuente ejecución.

## **Capítulo IV. Características y acciones institucionales**

### **4.1. La Visión País**

Con respecto a la *visión país*, se torna necesaria relevar información acerca de la decisión de los responsables en la definición de las políticas sociales, a fin de detectar que de acuerdo al cargo, lugar y posición que ocupan, definen las políticas basadas en la necesidad país dentro del contexto regional, pudiendo entenderse como un compromiso real o desvinculados de las necesidades del país, centrada en intereses mezquinos y/o particulares.

El Paraguay cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2030, elaborado, socializado, aprobado y puesto en vigencia desde el Gobierno de Horacio Cartes, y

en el Gobierno de Mario Abdo Benítez, se realizaron algunos ajustes al respecto, para su puesta en marcha.

El PND Paraguay 2030 es un documento estratégico que facilitará la coordinación de acciones en las instancias sectoriales del Poder Ejecutivo, así como con diversos niveles del gobierno, sociedad civil, sector privado y, eventualmente, en el Poder Legislativo y Judicial. (Plan Nacional de Desarrollo, 2014, p.8)

El PND fue un documento elaborado con la participación de varios actores de diferentes instituciones y de la sociedad civil y pretende cumplir con el mandato constitucional específicamente en su Artículo 177, que establece que los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público.

El propósito principal del Plan Nacional de Desarrollo consiste en construir una nación al 2030 inspirada en la siguiente visión: El Paraguay es un país competitivo, ubicado entre los más eficientes productores de alimentos a nivel mundial, con industrias pujantes e innovadoras, que emplean fuerza laboral capacitada, proveedor de productos y servicios con tecnología, hacia una economía del conocimiento; con índices de desarrollo social en el rango más alto de Sudamérica; conectado y abierto a los vecinos y al mundo; ambiental y económicamente sostenible; con elevados índices de seguridad jurídica y ciudadana; con atención a los pueblos indígenas, fuerte protagonismo de la mujer; con jóvenes visionarios y entrenados liderando el país; con un Estado democrático, solidario, subsidiario, transparente, y que promueva la igualdad de oportunidades. (Plan Nacional de Desarrollo, 2014, p.8).

El Plan Nacional de Desarrollo se concentra en tres grandes ejes estratégicos; siendo el primero la reducción de la pobreza y el desarrollo social, el segundo el crecimiento económico inclusivo, y el tercero la inserción del Paraguay en el mundo en forma adecuada. Cada eje estratégico incorpora cuatro líneas transversales: la igualdad de oportunidades, la gestión pública eficiente y transparente, el ordenamiento y desarrollo territorial, y la sostenibilidad ambiental. Teniendo en cuenta la visión país, la misma otorga elementos para reflexionar al respecto, principalmente cuando refiere que generará jóvenes visionarios del futuro. La situación de que muchas familias se encuentran en situación de pobreza y de pobreza extrema, de por sí genera barreras para acceder a una educación adecuada en condiciones de equidad. Es una utopía que el país sea competitivo y pujante dentro de 10 años, si la política del Gobierno Central, Departamental y Municipal no implementan serias

reformas al interior de su gestión y en cuanto al uso y administración de los recursos públicos principalmente.

#### **4.2. Las estrategias para la gestión pública**

*Las estrategias para la gestión pública* constituyen un elemento determinante en cuanto a la calidad del desempeño de las organizaciones; en ella inciden el ambiente organizacional, las formas de liderazgo y conducción institucional (Gobierno), el aprovechamiento óptimo de los talentos, la planificación de las tareas y la distribución del trabajo y su productividad, la eficiencia de la administración y el rendimiento de los recursos materiales y, por cada uno de esos conceptos, para el caso de las instituciones educativas, la calidad de los procesos educacionales.

(...) Actuar en la gestión educativa implica la movilización de diferentes tipos de recursos. Se consignan cinco saberes considerados claves para la gestión de los sistemas educativos descentralizados siendo: saber analizar las situaciones para la toma de decisiones, saber manejar conflictos, saber comunicar, saber liderar para la creación de sentido y saber conducir un equipo de trabajo y trabajar como parte de ese equipo, ya que la competencia individual es cada vez más la resultante de una competencia colectiva. (Braslavsky; Acosta, 2006, p. 6).

Son fundamentales las informaciones provistas por los actores claves como resultado de las entrevistas realizadas. Seguidamente, se presenta una entrevista hecha a una docente de una unidad académica de la Universidad Nacional de Asunción.

En relación a lo que es la Universidad Nacional de Asunción (UNA), todavía tenemos una gestión que se encuentra en una perspectiva antigua, por más que hay toda una tendencia a la modernización de las estructuras, eso no llegó a la UNA. Hay y hubo algunos intentos, es lo se busca con la departamentalización. Supuestamente, la intención es para que los docentes dispongan de una mayor dotación de tiempo y puedan cumplir con los pilares que establece la universidad, que a partir de la investigación puedan realmente ejercer una docencia con calidad, con base más científica, con mayor preparación. Porque el hecho de ser docentes de tiempo parcial mínimo, en realidad casi impide hasta la preparación de una buena clase, la evaluación de los procesos, la lectura de los trabajos que los estudiantes efectúan o la propia preparación de realizar investigación para tener cada vez mayor sustento en el desarrollo de las clases o de los contenidos. Creo que la UNA todavía está en un proceso de modernización, de adecuación organizacional de quienes conformamos la

estructura, así que es todo un desafío. (Norma Benítez, FACSΟ-UNA, San Lorenzo, Paraguay, 2 de abril de 2019).

Al interior de la estructura de la Universidad Nacional de Asunción se realizan esfuerzos para transformar la mirada hacia los funcionarios, ya sea del plantel docente como el cuerpo técnico y los funcionarios administrativos, sin embargo, ese cambio de perspectiva se encuentra en construcción. Talento humano se maneja más como control del personal y no tanto de garantizar mejoras en las condiciones del personal que posibiliten un mayor rendimiento y por supuesto mayor eficacia en las funciones que realizan.

Entonces, yo creo que allí lo público también debería aprender ciertos aspectos que hacen a lo que es utilizado por lo privado como forma de mejorar la eficacia para el logro de los resultados. Lo cual no significa que totalmente tenga que cumplir con esos estándares, porque también sabemos hacia dónde van dirigidos esos estándares. Debería ser, desde mi punto de vista, como un aprovechamiento de algunos defectos de esos estándares que tienen que ver con el reconocimiento y la formación del personal, porque creo que la institución tiene que apostar a la formación del funcionariado, de tal manera que eso también le permite mejorar en cuanto a la calidad de lo que está educando. (Norma Benítez, FACSΟ-UNA, San Lorenzo, Paraguay, 2 de abril de 2019).

Se considera relevante indagar acerca de la realidad al interior de la Universidad Nacional de Asunción como un espacio académico específico, por ser unas de las principales unidades académicas en el país en donde se forman y egresan profesionales. Definitivamente, en todos los espacios académicos falta ajustar y re-direccionar la gestión institucional centrada en la formación de calidad, pero desde un enfoque cualitativo que implique conocimientos, habilidades, valores que redunde en beneficio del colectivo estudiantes-docentes.

#### **4.3. Inversión social y política educativa**

Con respecto a la *intervención social y la política educativa*, se parte del análisis dando la debida importancia al hecho de que el tipo de administración del Estado y la gestión pública presentan influencias tanto positivas como negativas en los efectos. Asimismo, se considera que en ciertas circunstancias tanto la excesiva descentralización como centralización impactan directamente en el desarrollo de un país.

Como una forma de enfrentar dicha debilidad, surgen las organizaciones comunitarias, realizando actividades de autogestión. Sin embargo, lo fundamental es que el

Estado tenga la capacidad adecuada y suficiente para descentralizar los servicios en forma eficaz, posibilitando un acceso de calidad a los servicios a la ciudadanía en general.

(...) En la década de 1990 se comenzó a asumir la necesidad de promover políticas multidimensionales de cambio educativo que sostuvieron el valor de la descentralización educativa, pero re articulando a tradiciones significativas y diferentes del fundamentalismo neoliberal omnipresente en las reformas orientadas sólo hacia el ajuste fiscal. (Byham, 1992, citado por Braslavsky; Acosta, 2006, p. 4).

Para una política social eficiente, considero que se debe partir de un diagnóstico de la situación país de manera integral para definir las prioridades, del mismo modo, la política educativa es central para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Seguidamente, se presenta un extracto de una entrevista realizada a un funcionario de Ministerio de Educación y Culto.

La descentralización, en la región se dio en términos de privatización, la transferencia de responsabilidades del nivel central hacia el local. En nuestro país también ocurre eso con la reparación de escuelas y de colegios y la provisión de mobiliarios. La distribución de alimentos escolar está a cargo de la Municipalidad y la Gobernación, entendido como transferencia de responsabilidades del nivel central hacia lo departamental y municipal, como una política de descentralización. (Cesar Rodas, MEC, Paraguay, Asunción, 5 de abril de 2019).

En algunos casos, dependiendo del enfoque y las experiencias, la descentralización de la gestión desde la administración central hacia los gobiernos locales (departamentos y municipios) pueden ser vistas de manera positiva, puesto que le dan mayor autonomía en la toma de decisiones y que pueden ser tenidos en cuenta la realidad local de otros; sin embargo, otros consideran como una estrategia de privatización. Resulta adecuado que se descentralice la gestión de las instituciones rectoras, ya que beneficia en la toma de decisiones y su aplicación acorde a la demanda y las necesidades locales.

Seguidamente, se presenta un resumen de las inversiones sociales del Estado destinadas a los sectores sociales vulnerables, desde diferentes instituciones en su rol de intervención y ejecución de las políticas sociales.

Según el Ministerio de Hacienda en el 2016 los avances de sus indicadores en promedio obtuvieron los resultados esperados, llegando educación escolar básica al 95% de avance, formación de personas jóvenes y adultas al 97%, mejoramiento en la Atención educativa en el Paraguay alcanzó el 100% y por último educación media 101%. La política

social con respecto al acceso a la vivienda es fundamental siendo las cifras publicadas por la Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos (año 2012) el país presenta aproximadamente 1.000.000 de déficit habitacional. A fin de contribuir a la reducción de dicha problemática, la institución realiza planificaciones anuales de viviendas iniciadas, culminadas y entregadas, presentando para el ejercicio fiscal 2016 avances de los siguientes indicadores de desempeño. (2). En cuanto al Informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria, (2019), el Ministerio de Educación y Ciencias, ejecutó un total de 7.834.851 millones al cierre del Ejercicio Fiscal 2019, que representa el 88,8% de su plan financiero. En términos nominales la ejecución significó 658.552 millones de guaraníes. (p. 36). Con respecto a datos del Ministerio de Educación y Ciencias (2019), en cuanto a la estructura de gastos referidos a los servicios personales alcanzó el 72,1%, que corresponde a 5.648.273 millones de guaraníes, con un aumento del 9,7% respecto al año anterior, explicado por el incremento del 16% para pago de sueldos a docentes. (p. 36).

Según datos del Ministerio de Hacienda, el gasto social del ejercicio fiscal de 2015, fue de G. 17,2 billones (USD. 2,9 mil millones), que representó un incremento del 11,3%, comparado con el ejercicio fiscal 2014, este aumento representó G. 1,8 billones. Al cierre del ejercicio fiscal 2015, los recursos ejecutados por las entidades de la Administración Central ascendieron a G. 32 billones, de los cuales el 53,7% correspondió a recursos que fueron orientados al sector social, es decir, que por cada G. 100 utilizados, G. 54 fueron destinados al área social. (Ministerio de Hacienda, 2015, p.1).

Según datos del Ministerio de Hacienda, en el 2015 en comparación al ejercicio fiscal 2014 hubo un incremento de la inversión social destinada a los sectores sociales. Siendo la distribución de la inversión social de la siguiente manera: en un 71,9% fue financiada con recursos del tesoro, en tanto que el 25,5% provino de los recursos institucionales, y el 2,7% fue cubierto con recursos procedentes del Crédito Público. Esto indica que, por cada G. 100 utilizados en servicios sociales, G. 72 provino principalmente de la recaudación de impuestos. (p. 1).

Es decir, la inversión en educación desde el Ministerio de Hacienda en el 2015 consistió en el principal esfuerzo fiscal del Estado, puesto que los recursos destinados a dicho sector aumentaron en un 10% entre el 2014 y 2015, que implica una ascensión de 5,5 billones de guaraníes a 6,1 billones de guaraníes, destinados generalmente en la educación inicial y escolar básica.

Los principales rubros ejecutados en este componente fueron destinados para pago de sueldos a docentes y personal administrativo (G. 3,3 billones), y escalafón docente (G. 299 mil millones). Por otro lado, en el marco del mejoramiento de la calidad educativa, se destinó en concepto de construcciones (G. 11 mil millones) financiados con recursos del fondo para la excelencia de la educación e investigación, recursos destinados a la ampliación y reparación de establecimientos educativos, que incluye la ampliación de comedores, aulas, entre otros. (Ministerio de Hacienda, 2015, p. 2.)

Refieren datos del Ministerio de Hacienda (2015), que en lo que respecta a la educación superior y universitaria, se transfirió recursos a ocho Universidades Nacionales para cubrir gastos corrientes y de capital por 1,3 billones de guaraníes y en el marco de la gratuidad escolar se transfirió un total de 74,3 mil millones de guaraníes a instituciones educativas de la educación escolar básica y la educación media con el objetivo de apoyar el funcionamiento operativo de las mismas. (p.3). Con respecto a la inversión en salud atendiendo a datos del Ministerio de Hacienda (2015), hubo un aumento de 7,4% entre 2014 y 2015, que implicó 259 mil millones de guaraníes adicionales. Entre los recursos ejecutados en el área de salud se destacan: el pago de sueldos al personal permanente administrativo y de blanco del M.S.P y B.S por 1 billón de guaraníes, pago al personal contratado de salud por 980 mil millones de guaraníes. Así mismo, se destinó 655 mil millones de guaraníes a 18 regiones sanitarias de distintos puntos del país, en donde fueron atendidas 2.698.799 personas con diversas dolencias o patologías. En tanto que, para el Programa de Atención Primaria en la Salud (APS), se destinó 184 mil millones, con lo cual fueron atendidas un total de 2.304.384 personas de todo el territorio nacional donde se encuentran instaladas las unidades de salud de la familia (USF). Para compra de medicamentos e instrumentales químicos se destinó 658 mil millones de guaraníes, y se han distribuido un total de 4.699.950 dosis de vacunas en el marco del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI). En lo que respecta a la atención en primeros auxilios, emergencias y urgencias médicas se utilizó 144 mil millones de guaraníes, con lo cual fueron atendidas aproximadamente 237 mil personas. En cuanto a abastecimiento de agua y saneamiento ambiental, se destinó 154 mil millones de guaraníes, entre los principales bienes entregados se destacan la construcción de 111 sistemas de agua potable y 822 disposiciones sanitarias en asentamientos rurales y comunidades indígenas. (p.3). En cuanto a políticas de promoción y protección social, los recursos destinados a este sector según datos publicados por el Ministerio de Hacienda en el 2015, aumentaron en un 10,9% entre los años 2014 y 2015, es decir de 2,9 billones de guaraníes pasaron a 3,2 billones

de guaraníes. El aumento de la inversión en este componente durante el año 2015, destaca principalmente a los programas de transferencias monetarias con corresponsabilidad, como el programa Tekoporã que asistió a través de Transferencias Monetarias a 131 mil familias, destinando para el efecto 260 mil millones de guaraníes y brindó asistencia socio familiar a 100 mil familias con 30 mil millones de guaraníes. Con respecto a la pensión de adultos mayores, el Ministerio de Hacienda refiere que, en el 2015, se benefició con el pago a aproximadamente 148 mil adultos mayores en situación de vulnerabilidad, para lo cual se ejecutó 722 mil millones de guaraníes. Por otro lado, el sector no contributivo desembolsó 242 mil millones de guaraníes, para el pago de pensiones a veteranos y lisiados, viudas de veteranos, herederos de veteranos militares y policiales, pensiones graciabiles y pensión a hijos discapacitados, entre otros. (p.4).

En el ejercicio fiscal 2016, el gasto social alcanzó en términos nominales 18 billones de guaraníes (US \$3.169 millones), cifra que indica un incremento del 5,7% con respecto a lo invertido en el año 2015. En ese contexto, los recursos invertidos al año 2016, crecieron 42,7% respecto al año 2012, esto representa un aumento acumulado de 5.437 mil millones de guaraníes, recursos que fueron destinados a programas del sector social. (Ministerio de Hacienda., 2016, p.1).

En la siguiente figura se presenta una comparación interanual, se observa que en cuanto a la promoción y acción social se dio una inversión de 373 mil millones, en cuanto a salud un total de 249 mil millones de guaraníes y con respecto a la seguridad social un total de 214 mil millones de guaraníes, representando el 85% de la variación nominal.

**Figura 5**



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2016, p.1.

Al finalizar el ejercicio fiscal 2016, el 54,3% de los recursos utilizados por entidades de la administración central fueron orientados a la inversión social, en tanto lo restante se distribuye entre los demás sectores (administración gubernamental, seguridad, económico y deuda pública), esto indica que, de cada 100 guaraníes utilizados, 54 guaraníes fueron invertidos en la población a través de programas sociales.

Los recursos destinados a la inversión social, fueron financiados en un 68,8% con recursos del tesoro público, mientras que el 29,5% fue cubierto con recursos institucionales y el 1,7% restante fue financiado con recursos del crédito público. Esto indica, que, por cada 100 guaraníes destinados a la inversión social, 68,8 guaraníes fue financiado principalmente con recursos provenientes de la recaudación de impuestos. Al término del año 2016, se invirtieron mayores recursos en los sectores de: educación (34%), salud (22%) y promoción y acción social (20%). (Ministerio de Hacienda, 2016, p.2).

Según datos del Ministerio de Hacienda (2016), en materia de educación, se invirtieron recursos por 6 billones de guaraníes, que representa una participación del 34%, con respecto al total de recursos destinados al área social.

Las principales acciones llevadas a cabo se realizaron en el marco de la educación inicial y escolar básica, para lo cual se destinó 2,5 billones de guaraníes, con lo cual 1.188.386 alumnos recibieron canastas básicas de útiles escolares y alrededor de 73 mil alumnos recibieron alimentación escolar (merienda y/o almuerzo). En lo que respecta a la educación media, se invirtieron 912 mil millones de guaraníes, que incluye el pago de sueldos a docentes, la entrega de kits escolares a aproximadamente 218 mil alumnos matriculados en el nivel medio, y la provisión de alimentación escolar a aproximadamente 5.700 alumnos, el cual demandó una inversión de 2,6 mil millones de guaraníes. (Ministerio de Hacienda, 2016, p.3).

En relación al sector de salud, según datos del Ministerio de Hacienda en el 2015, la inversión fue de 4 billones de guaraníes, superior en 6,6% con respecto a la inversión realizada en el 2015, esta variación representa 249 mil millones de guaraníes. Los programas de mayor inversión al cierre del año 2016, corresponden principalmente a intervenciones realizadas por las 18 regiones sanitarias, las cuales requirieron una inversión de 614 mil millones de guaraníes, atendiendo a una población cercana a los 3 millones de personas en los servicios de salud situados en los distintos departamentos del país. Con respecto a datos del Ministerio de Hacienda en el 2016, en cuanto al sector de promoción y acción social el

Estado invirtió un total de 3,5 billones de guaraníes, al finalizar el año 2016, da cuenta de un incremento del 11,6% en la utilización de recursos, con respecto al año 2015, esta variación indica en términos nominales 373 mil millones de guaraníes más invertidos al año 2016. La principal intervención relacionada a este sector lo constituye el Programa Tekoporã, el cual transfirió recursos por 296 mil millones de guaraníes, a 140 mil familias en situación de vulnerabilidad. Así mismo, el Programa Tenonderã, destinó 16,5 mil millones de guaraníes en asistencia a través de capacitación y acompañamiento en emprendimientos productivos a 9 mil familias, y asistencia financiera a 5 mil familias con el propósito de que estas adquieran los activos necesarios para iniciar o fortalecer una idea de negocio y puedan generar sus propios ingresos. En lo que se refiere a la atención a las necesidades de otros sectores vulnerables como niñez y adolescencia, y personas con discapacidad se invirtieron recursos por G. 93 mil millones, con los cuales fueron atendidos aproximadamente 10 mil niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad y 280 mil servicios ofrecidos a personas con discapacidad a través de atenciones médicas, pago de subsidios y ayudas técnicas consistentes en sillas de ruedas, prótesis, audífonos, colchones de agua, férulas y otros insumos. (p.3).

Al finalizar el año 2017, la inversión social alcanzó 19.682 miles de millones de guaraníes (US \$3.490 millones), cifra que es 8,4% superior al monto registrado en el año 2016, y 14,5% mayor a lo correspondiente al año 2015. (Ministerio de Hacienda, 2017, p.1).

Según, Ministerio de Hacienda (2017), la inversión social es una clasificación del gasto público que posibilita contabilizar la cantidad de recursos financieros que el Estado destina a la provisión de bienes y servicios en distintos sectores sociales, principalmente en educación, salud, protección social y vivienda. Incluye la financiación de diversos programas sociales, que son la expresión de políticas públicas e iniciativas del gobierno orientadas al mejoramiento de las condiciones de vida de la población que tiene ciertas necesidades aún no satisfechas. (p.1).

La participación de la inversión social en el gasto total de la administración central ha ido creciendo constantemente desde 2008 y se mantiene en promedio en el orden del 52% en los últimos años. Durante el ejercicio fiscal 2017, la participación fue del 54%, es decir, 54 de cada 100 guaraníes fueron invertidos en programas sociales. El 46% restante se distribuyó entre los demás sectores de la clasificación funcional del

gasto público (administración gubernamental, seguridad, sector económico y deuda pública). (Ministerio de Hacienda, 2017, p.1).

El 67% de la inversión social realizada durante el año 2017, fue financiado con recursos del tesoro público (originados principalmente en la recaudación de impuestos), otro 31% con recursos institucionales y el 2% restante con recursos del crédito público.

Según datos del Ministerio de Hacienda (2017), de los US \$3.490 millones de inversión social en el año 2017, efectuada por los organismos y entidades de la administración central, el 34% correspondió a educación, el 25% a promoción y acción social y el 21% a Salud. En el sector de educación se invirtieron G. 6,6 billones, cifra que representa un incremento del 7,9% comparado con lo realizado en el año 2016. A su vez, el 40% de la inversión en este sector correspondió al programa de Educación Inicial y Escolar Básica. (p.2).

La inversión en el sector de salud fue de 4,2 billones de guaraníes que implicó un crecimiento del 3,5% en relación al año 2016, que a su vez significó recursos adicionales por 142 mil millones de guaraníes. Los programas de las 18 regiones sanitarias del país, junto con el programa de Atención Primaria de la Salud (Medicina Familiar), absorbieron el 21,8% del monto total invertido. Un total de 100 mil millones de guaraníes fue canalizado a los programas desarrollados para facilitar el acceso de la población a los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento ambiental. (Ministerio de Hacienda, 2017, p.3).

En 2017, según datos del Ministerio de Hacienda, con respecto a la promoción y acción social, fueron invertidos 4,9 billones de guaraníes. Se destaca el Programa de Pensión a Adultos Mayores, que al término del ejercicio fiscal 2017, desembolsó 941 mil millones de guaraníes a sus beneficiarios. Así a su vez, el Programa Tekoporã junto con el Programa Tenonderã del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). (p.3). Al cierre del año 2018, según datos del Ministerio de Hacienda, la inversión social fue de 21,5 billones de guaraníes (US \$3.602 millones), cifra que es 9,4% superior al monto registrado en el mismo periodo del año 2017, y 19% mayor a lo invertido en el año 2016. La inversión social es una clasificación del gasto público que permite contabilizar la cantidad de recursos financieros que el Estado destina a la provisión de bienes y servicios en distintos sectores sociales, principalmente en educación, salud, protección social y vivienda. Incluye la financiación de diversos programas sociales, que son la expresión de políticas públicas e iniciativas del

Gobierno orientadas al mejoramiento de las condiciones de vida de la población que tiene ciertas necesidades aún no satisfechas. (p.1).

La prioridad de la inversión social en el gasto total realizado por la administración central se mantuvo en promedio en el orden del 53%, durante el periodo 2009-2018. Al mes de diciembre del 2018, la participación fue del 57%, es decir, 57 de cada 100 guaraníes fueron invertidos a programas sociales. (Ministerio de Hacienda, 2018, p.2).

El 68% de la inversión social, según el Ministerio de Hacienda (2018), fue financiado con recursos del tesoro público (originados principalmente en la recaudación de impuestos), en tanto que el 31% fue cubierto con recursos institucionales y el 1% restante con recursos del crédito público. De los US \$3.602 millones de inversión social, efectuada por los organismos y entidades de la administración central, el 35% correspondió a educación, a promoción y acción social el 23% y 21% a salud. (p.2).

En el sector de educación se invirtió más de G. 7,4 billones, monto que representa un incremento del 13% en relación a lo invertido durante el mismo periodo del año 2017. De este monto, el 42% de los recursos invertidos en este sector, fueron orientados al Programa de Educación Inicial y Escolar Básica, en tanto que el 19% se destinó al Programa de Educación Media y a la Formación de personas jóvenes y adultas. En cuanto a infraestructura educativa, se destinaron más 135 mil millones de guaraníes para ampliación y reparación de establecimientos educativos en Asunción y en los 17 departamentos del país. (Ministerio de Hacienda, 2018, p.3).

Siguiendo con datos del Ministerio de Hacienda (2018), la inversión social para la promoción y acción social, fue destinada más de 5 billones de guaraníes implicando un aumento del 3,4% en relación al 2017 que representa más de 165 mil millones de guaraníes. Se destacan los programas enfocados a familias en situación de vulnerabilidad, como los llevados a cabo por la Secretaría de Acción Social en su momento y actualmente Ministerio de Desarrollo Social (MDS), a cuyos programas se destinaron más de 466 mil millones de guaraníes, así también el Programa de Adultos Mayores destinó recursos por más de 1,1 billones de guaraníes. (p.3).

En el sector de salud, la inversión fue de 4,4 billones de guaraníes, representando un incremento del 7,4%, con respecto al desembolso realizado en el año 2017. El monto invertido en este sector representa el 21% del total de recursos destinados al área social. Los subprogramas correspondientes a las 18 regiones sanitarias, junto con el

programa de atención primaria de la salud (medicina familiar), así como el programa ampliado de inmunizaciones (PAI) y el programa del sistema nacional de provisión de medicamentos e insumos médicos absorbieron el 39% del total invertido en este sector, es decir, estos programas demandaron una inversión de más de 1,7 billones de guaraníes al cabo del periodo analizado. (Ministerio de Hacienda, 2018, p.3).

Según datos publicados por el Ministerio de Hacienda en el año 2019, inversión social acumulada de la administración central fue de 24,3 billones de guaraníes (US \$3.755 millones), correspondiente a una cifra del 13,2% superior al monto registrado en el 2018. US \$438 millones más en inversión social durante el ejercicio fiscal 2019. (p.1). Con respecto a la inversión social la prioridad fiscal en los años 2010-2019, se mantuvo en promedio en el orden del 53%. Al término del 2019, la participación de la inversión social fue del 57%, es decir, 57 de cada 100 guaraníes fueron destinados a servicios sociales. (p.1).

Con respecto a la inversión social por sectores de los 24,3 billones de guaraníes desembolsados por los organismos y entidades de la administración central en concepto de inversión social, el 33% se destinó al sector de educación, el 22% para promoción y acción social, el 21% en salud, y el 20% en seguridad social. Es decir, de estos sectores, tanto educación como salud y promoción y acción social, representaron el 76% del total de recursos que el Estado destinó durante el 2019, a los servicios sociales. (Ministerio de Hacienda, 2019, p.2).

A fines del 2019, la inversión social comparada con el 2018, aumento en 2.835 millones de guaraníes, de los cuales el 40% se destinó a la seguridad sociedad, el 24% en educación y el 21% en salud.

La inversión social, desde la administración central, al cierre del ejercicio fiscal 2020, fue de 28,5 billones de guaraníes (US \$4.173 millones), que implicó un incremento del 17,3% con respecto al año 2019, que equivale a US \$615 millones. Los desembolsos realizados en torno a la inversión social, durante los últimos tres años, indican un aumento acumulado del 32,7%. (Ministerio de Hacienda, 2020, p.1).

Según, Ministerio de Hacienda (2020) al término del año 2020, la prioridad fiscal de la Inversión Social fue de 54%, respecto al total ejecutado por la administración central. En el último quinquenio la inversión social mantuvo una participación promedio del 55%, superior al resto del gasto compuesto por: servicios de administración gubernamental, servicios de seguridad, servicios económicos, deuda pública y servicios de regulación y

control. Si bien se observa, que la participación del resto del gasto en el 2020, se incrementa en comparación a los años 2018-2019. (p.1).

De los 28,5 billones de guaraníes destinados a inversión social, el 30% correspondió a educación, el 29% a promoción y acción social, al sector de salud con el 22%, y el 15% fue para seguridad social, en tanto que el restante 3% fue destinado otros sectores. (Ministerio de Hacienda, 2020, p.2).

Según el Ministerio de Hacienda (2020), los desembolsos realizados para el sector de promoción y acción social, alcanzaron 8,3 billones de guaraníes, el 52% (G. 4,3 billones) se compuso por recursos destinados a los Programas Ñangarekó, Asistencia a Albergues para repatriados, Subsidios para Alto Paraná, Ollas Populares, Pytyvo, Subsidio a Artistas y Gestores Culturales, Adultos Mayores, Tekoporã y Abrazo. (p.2).

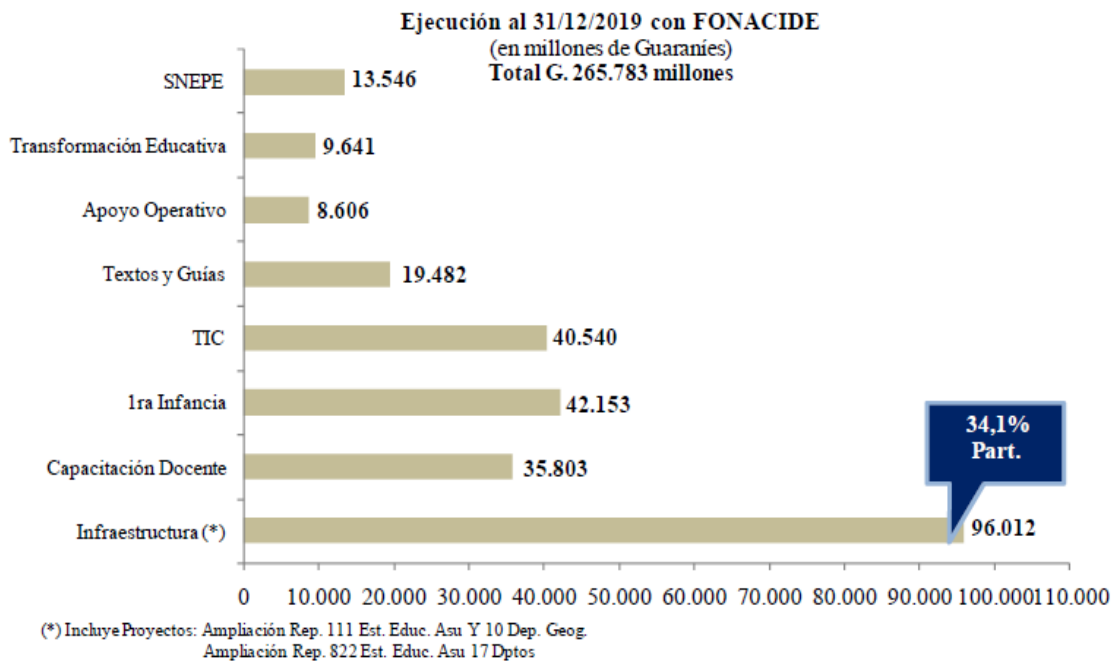
Un total de 1.242.433 beneficiarios matriculados en el preescolar de la educación escolar básica en instituciones educativas de gestión oficial y en instituciones del sector privado subvencionado recibieron las canastas básicas de útiles escolares, de 1.231.102 planificados inicialmente para el año 2012, sobrepasando la meta planificada. (Ministerio de Hacienda, Presupuesto por Resultados (PPR), año 2011-2012, p. 13).

Referente a la inversión física, el MEC desembolsó 169.143 millones de guaraníes que significó una reducción del 5% respecto al 2018, en el que se ejecutó 178.010 millones de guaraníes. De la ejecución realizada durante el ejercicio fiscal 2019, el 71,4% fue para construcciones, mismo rubro que originó la disminución del presente grupo de gasto. Para la ampliación y reparación de establecimientos educativos, en Asunción y 17 departamentos y para la ampliación en la atención educativa desde la gestación hasta 5 años, se direccionó la mayor proporción de la inversión. (Ministerio de Educación y Ciencias, 2019, p. 37).

En la figura 6 se presente que el Ministerio de Educación y Ciencias cuenta con 12 (doce) proyectos de inversión de los cuáles 9 (nueve) son financiados por FONACIDE.

### **Figura 6**

*Ejecución al 31/12/019 con FONACIDE en millones de guaraníes. Total 265.783 millones.*



Fuente: Ministerio de Hacienda. Sub-Secretaría de Estado de Administración Financiera. Dirección General de Presupuesto. Informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria, 2019, pág. 36.

Con recursos previstos del FONACIDE, el Ministerio de Educación y Ciencias ejecutó un total de 265.783 millones de guaraníes para llevar adelante las diferentes obras educativas, como así también, las capacitaciones, estrategias y mejoramiento en las condiciones de aprendizajes y otras acciones enfocadas a la calidad educativa. Del total ejecutado por el MEC, que fue de G. 7.834.851 millones, el 80,6% (G. 6.315.938 millones) fue utilizado para llevar adelante las acciones en cumplimiento a su misión y 19,4% (G. 1.518.912 millones) para transferencias a 15 entidades descentralizadas.

La ejecución presupuestaria de la entidad, tuvo una dependencia del 95,2% de los recursos del Tesoro y el 4,8% restante de recursos Institucionales y Crédito Público; en los dos años de análisis los recursos del Tesoro fueron los que más prevalecieron. Referente al aumento que se dio en el grupo de gastos Servicios Personales, se debe al aumento de sueldos del 16% para los docentes, a partir del mes de abril del 2019, beneficiando a 80 mil educadores aproximadamente. (Ministerio de Educación y Ciencias, 2019, p. 38).

Según datos del Ministerio de Hacienda (2020), la inversión social incluye la financiación de diversos programas sociales, que son la expresión de políticas públicas e iniciativas del gobierno, orientadas al mejoramiento de las condiciones de vida de la población que tiene ciertas necesidades aún no satisfechas. Según los análisis realizados, en

cuanto a la inversión social en materia de servicios sociales y fundamentalmente en cuanto a la educación, en el 2020 hubo una inversión del 18% más respecto a lo alcanzado en el 2019, que fue de 21,7 billones de guaraníes.

Educación ejecutó más de 7 billones de guaraníes que implicó el 27% dentro del servicio social. De dicha ejecución, 6,8 billones de guaraníes corresponden al Ministerio de Educación y Ciencias, es decir 9,6% fue utilizado en diferentes programas que componen el MEC; mientras que el 4% restante se utilizó para financiar becas, a través del programa BECAL que se encuentra dentro del Ministerio de Hacienda. (Ministerio de Hacienda, 2020, p. 22).

La Constitución Nacional de la República de Paraguay, reconoce y defiende el derecho a la educación y protección del niño y de la niña. En su artículo 54 establece que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación.

Bajo este nuevo concepto, se entiende la alimentación escolar del Paraguay con mayores desafíos que las intervenciones que le precedieron y pretende que la alimentación escolar sea una “alimentación, variada, balanceada, de calidad y adecuada a los requerimientos nutricionales de cada grupo etario, proporcionado en el marco del régimen escolar, conforme a las características socio-culturales y la disponibilidad de los productos e insumos alimenticios característicos de los territorios, y que al mismo tiempo promuevan acciones pedagógicas que permitan que se convierta en una experiencia educativa para la formación de hábitos alimenticios saludables en la población escolar atendida por el Sistema Educativo y el desarrollo de los componentes pedagógicos en materia de derecho a la alimentación y seguridad alimentaria, con la participación de la comunidad educativa. (Ley N° 5214. De Alimentación Escolar y Control Sanitario, 2014, p. 1).

#### **4.4. Focalización poblacional y territorial**

Con respecto a la *focalización poblacional y territorial*, se considera importante presentar algunos resultados de las informaciones relevadas al respecto, en el que la intervención del Estado es focalizada.

Los marcos conceptuales que interpretan el papel de la educación en su relación con la pobreza, la desigualdad, la equidad y la marginalidad, indistintamente, son usados desde el Estado para legitimar, significar y organizar la política educativa y sus

estrategias. Y desde luego, constituyen puntos de referencia teórica de los investigadores, pero no son teorías usadas para responder empíricamente a la cuestión. (Parada, 2001, p. 68).

Si bien no se tiene la certeza de que la educación saca a los pobres de la pobreza, igualmente no se puede demostrar que se pueda prescindir de la educación en el enfrentamiento contra la pobreza. Se torna necesario analizar las medidas prácticas-políticas puesta en vigencia por el Estado como garante de la educación para disminuir las deficiencias educativas.

Al momento no se dispone de un análisis utilizable para demostrar lo complementario: sólo aquellos que se han educado tienen ingresos por encima de la línea de la pobreza. La evidencia disponible muestra que en forma mayoritaria los pobres carecen de educación, o que la disponible es deficiente. Sabemos también que la educación deficiente se acentúa en las zonas pobres, aun cuando existan casos de educación excelente en dichas zonas. (Parada, 2001, p. 77).

En suma, los pobres son quienes acceden a la escuela en condiciones inequitativas y quienes reciben educación irrelevante o ineficiente. A continuación, se presenta la transcripción de una entrevista realizada a un directivo de una institución pública.

Con respecto a criterios de focalización en general, aquí la Secretaria Técnica de Planificación (STP) tiene una herramienta que se llama ficha social que se creó con el propósito de focalizar a la población en situación pobreza y extrema pobreza a los efectos de que ellos sean los principales receptores de los programas sociales. Entonces, la ficha social se hace tipo censo barrido basado en un mapa de pobreza que en algún momento se elaboró también aquí en la STP. Entonces, en los territorios donde había mayor concentración de pobreza es donde se inició el trabajo de elaboración o de aplicación, mejor dicho, de la ficha social y dicho documento tiene un cuestionario que está disponible en la página web de la STP, para luego clasificar a la población en cuatro categorías: pobre extremo, pobre moderado, vulnerables, no pobres y no vulnerables. Entonces, qué resulta de eso, de lo que están en los estratos más bajos son lo que deben preferentemente recibir los programas sociales. En el periodo de gobierno 2013-2018, la ficha social fue el instrumento de focalización principal. Pero con el Gobierno de Mario Abdo, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) tienen mayor peso en el programa de lucha contra la pobreza, entonces ellos tienen su ficha hogar que buscan que sean también el instrumento de focalización

principal a nivel nacional a ser utilizado en todas las instituciones públicas del país. (Giancarlo Camperi Cáceres, STP, Asunción, Paraguay, 30 de abril de 2019).

Para algunas instituciones públicas, interesa principalmente la identificación en forma cuantitativa de las personas que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, de manera a focalizar las intervenciones a través de los programas sociales. Dichas acciones corresponden a medidas subsidiarias con análisis débiles en cuanto al debate de la disminución de las familias en condiciones de pobreza y su vinculación con espacios formales; tales como instituciones educativas para que puedan mejorar paulatinamente sus condiciones de vida. Al respecto, una funcionaria del Ministerio de Desarrollo Social, plantea en cuanto sigue:

Tenemos el instrumento que está vigente y es la ficha hogar, y ahí tenés índice de calidad de vida, pero estamos planteando un nuevo instrumento que combine línea de pobreza con Índice de Priorización Geográfica (IPG). Entonces, las familias que están por debajo de la línea de pobreza extrema o por debajo de la línea de pobreza total, tienen que ser familias que reciban *Tekoporã*. Este *Tekoporã* tendría que llegar a todas las familias en situación de pobreza, en realidad. Tenemos el algoritmo para definir la línea de pobreza y estamos esperando el algoritmo del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que se está trabajando en una mesa. Con la combinación de estos dos algoritmos es que nosotros vamos a identificar las familias dónde están. De repente estas familias no es pobre multidimensional, pero si es pobre extremo porque no tiene los ingresos suficientes o cayó en desgracia, tiene un familiar enfermo, entonces, vendió la casa, vendió un montón de cosas, está en situación de pobreza extrema, no está trabajando, esta es una persona que el Ministerio de Desarrollo Social debe atender. De repente, la familia está por encima de la línea de pobreza, pero tiene un muy alto índice de pobreza multidimensional. Entonces, educación, salud también tenemos que llegar a esta familia, sino directamente generando articulación de estos autores hacia ellos. El alcance será gradual, porque tampoco va a poder ser de alcance nacional de inicio. Vamos a tener que priorizar conforme a la incidencia de la pobreza a nivel de los departamentos y generar consensos. Bueno, si nos vamos a un departamento, vayamos con políticas integrales, no con acciones segmentadas, donde llega *Tekoporã*, pero si no llega educación, no podemos activar nada, vamos a hacer el “ayudomi”, pero hasta ahí vamos a llegar, ¿verdad? (Laura Barrios, MDS, Fernando de la Mora, Paraguay, 15 de julio de 2019).

Ortiz (2014), expresa que desde la democratización política durante el siglo XX en Paraguay surgieron tímidas políticas sociales vinculadas a la educación puesto que:

Las transferencias monetarias condicionadas (TMC) desde el año 2004 y, a partir del año 2010, la universalización para establecimientos públicos los programas de complemento nutricional (1995) y de provisión de útiles escolares (2007). Fuera de estos programas, una política social integral y deliberadamente orientada a la demanda educativa, tomando como criterio la compensación de las desventajas socioculturales de las familias pobres, no existe. (Ortiz, 2014, p. 62).

La cobertura universal de la enseñanza se volvió un imperativo de la política

#### **4.5. Coordinación intersectorial**

El análisis de coordinación intersectorial, es entendida como la reciprocidad entre las políticas educativas con las políticas de combate a la pobreza en el país; puesto que se asume que en la población en situación de pobreza su brecha de mejoramiento y de crecimiento estarán alejadas mientras no satisfaga las necesidades como la de alimentación y salud, mínimamente, y para ello es fundamental la coordinación de la política educativa con las políticas sectoriales teniendo en cuenta la demanda de la población y los datos estadísticos disponibles con respecto al índice de pobreza, a fin de disminuir la brecha de la desigualdad social y garantizar mecanismos sociales que contribuyan a la inserción en el sistema educativo, la permanencia y su posterior egreso. En el Paraguay se han llevado a cabo varios esfuerzos de coordinación intersectorial en el marco de ejecución de las políticas sociales. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados la intervención institucional sigue siendo segmentada y fragmentada, por ende, cada institución ajusta e incorpora mejoras en los lineamientos principales, situación que genera impactos negativos en la población subsidiaria. Con el Gobierno de Mario Abdo Benítez, varias secretarías de Estado pasaron a ser Ministerios, esto implica un cambio en las funciones y en las respuestas que deben brindar como institución a la sociedad.

Se considera fundamental recurrir a ciertos argumentos que refiere que la relación entre la educación y la pobreza es construida. No es obvia o “natural”, no obstante, la idea de que la educación es una de las formas privilegiadas de evitar y/o salir de la pobreza es muy difundida. Las ideas de pobreza y de educación son constructos asociados a supuestos e intenciones sociales que responden a los intereses de diversos grupos sociales específicos. (Parada, 2001, p. 65).

Algunos estudiosos la definen la pobreza con carencias para satisfacer adecuadamente las necesidades económicas y sociales, según encuestas de hogares, requerimientos mínimos de nutrición, factores de desarrollo humano, como la escolarización, acceso a la cultura y alfabetismo. En consecuencia, las personas que no accedan a los mínimos establecidos en esa línea son considerados pobres.

Lo más cercano a una teoría educativa de la pobreza es la hipótesis -entendida a modo de guía de la acción- relacionada con la noción de “calidad educativa” que interroga acerca de si la acción educativa “entrega” los elementos necesarios para conseguir la promesa primera de “educarse” y de la consecuente “vida mejor” imaginada como resultado de ese “educarse”. (Parada, 2001, p. 66).

Algunos analíticos consideran que estudiar es un condicionante por sí mismo para disminuir la pobreza, sin explicar cómo se da esa contribución. Del otro modo, según Parada (2001) “otra forma común es mostrar que los pobres con más frecuencia reciben, o están expuestos a recibir, una educación de mala calidad”. (Parada, 2001, p. 66).

En general, se utilizan varios conceptos casi como sinónimos para referirse al problema general de carencia típico de la pobreza en sentido nato. Es frecuente encontrar el uso del término “desigualdad” para referirse a la pobreza. Se trata de un concepto diferente, pues caracteriza la situación económica y/o social asimétrica entre grupos, sectores o personas. También se usa el término “marginalidad”, referente a la situación de los grupos sociales pobres en relación con el disfrute, la participación y el uso de beneficios y espacios sociales. El concepto de “equidad” se usa también, y si bien los pobres sufren por su falta, ésta no es lo mismo que la pobreza, pues se refiere a la “igualdad de oportunidades” de los diferentes sectores y grupos sociales. En años recientes se ha incorporado el uso del término “exclusión” para especificar mejor las consecuencias de la pobreza y hacerla visible. Se trata de un concepto mediante el cual se recupera la acción, resultado de la dinámica social, por la cual los pobres no solamente son un grupo carente, sino que efectivamente la sociedad los “excluye”. Activamente les impide el acceso a los satisfactores y a las oportunidades. Este concepto es muy sugerente para entender lo que pasa en la sociedad; sin embargo, no es equivalente al de pobreza. (Parada, 2001, p. 67).

En consecuencia, la definición clásica de pobreza es la falta de acceso a los requisitos básicos para una vida aceptable, es decir, una persona es pobre cuando no tiene comida suficiente y carece de acceso para que su alimentación sea variada, además no

dispone para el acceso adecuado a servicios de educación, salud, agua potable, servicios de saneamiento adecuados y un hogar seguro para vivir.

Generalmente los economistas usan el ingreso como medida representativa de la pobreza, porque brinda los medios para asegurar la atención debida a las demás necesidades básicas. Por tal razón, la mayoría de las estrategias para combatirla debieran dedicar suma atención a la generación de ingresos como la principal solución al problema. Sin embargo, es notable cómo desde hace por lo menos una década atrás la preocupación está en proporcionar compensaciones a quienes se ubican por debajo de la “línea de pobreza” mediante programas muy amplios de focalización de los “pobres”, a fin de entregarles algún tipo de ayuda compensatoria alimenticia y de salud. (Parada, 2001, p. 67).

No existe una relación lineal entre años de estudio y el mejoramiento de las condiciones de vida a través del ingreso, puesto que Paraguay no se encuentra exento en cuanto al acceso en los espacios laborales a través de padrinzgos. Es por ello que pareciera que el esfuerzo es doble, primero a pesar de la condición de pobreza una persona debe formarse y en segundo momento conseguir alguna persona que le pueda facilitar el acceso a un espacio laboral, siendo en la mayoría de los casos el Estado el espacio con mayor facilidad de acceso. Uno de los entrevistados expresa lo siguiente.

Lo que tiene nuestro país son políticas focalizadas en educación para garantizar el acceso, la permanencia y la culminación de la población más desfavorecida, también la comunidad indígena es atendida de modo focalizado, no es universal, y la primera infancia también, este año la meta era llegar a 100 escuelas, teniendo la cantidad de escuela que tenemos, 100 escuelas es demasiado poco, pero esa es la política que tenemos. Cómo se atiende la pobreza desde la educación, una de las estrategias es la focalización y después tiene que ver con los objetivos supuestamente de todo el sistema educativo que es apoyar a la política nacional del desarrollo, pero si este desarrollo está enmarcado en el extractivismo, en la especulación, es poco lo que puede aportar la educación. Y tener otra alternativa de modelo de desarrollo es lo que falta definir. Nuestro sistema de educación en sí es funcional a este sistema. (César Rodas, MEC, Paraguay, Asunción, 5 de abril de 2019).

Se evidencian deficiencias en su ejecución, asimismo, faltaría mayor coordinación de las acciones entre las instituciones involucradas, situación que se observa como pendiente.

Las políticas de lucha contra la pobreza en el país son insuficientes en cuanto es una política fragmentada. La política social para la atención a la pobreza debe ser integral o si no, no funciona. Integral significa que educación debe vincularse más con salud, con Ministerio de Agricultura con todos los ministerios que trabajan a nivel local, y eso no ocurre, es uno de los problemas para nuestro país, porque nuestro país es uno de los pocos que tiene la condición bilingüe, pero no tiene un sistema educativo bilingüe o multilingüe, nuestro país tiene en los documentos bilingüe, pero ahí se queda. Entonces no hay una consideración intercultural, cómo se puede pensar en atajar la pobreza si no se tiene en cuenta elementos culturales. (César Rodas, MEC, Paraguay, Asunción, 5 de abril de 2019).

En el análisis anterior, la persona entrevistada rescata la importancia de los aspectos socio-culturales en el diseño de la política pública y fundamentalmente la educativa para generar un impacto positivo en cuanto a los resultados.

Lo que se está viendo a nivel de otros países, es lo que nosotros estamos siguiendo muy de cerca, por ejemplo, los españoles lograron un nivel de escolaridad altísima e incluso la gran población de profesionales, pero no tienen empleo. La crisis mundial afectó esa idea de pensar que la educación va a ser un mecanismo de promoción social, si estudias vas a conseguir mejor trabajo, si conseguís mejor trabajo vas a mejorar tu nivel de calidad de vida, eso no funciona en nuestro país para todos, funciona para una élite. La gran mayoría va a obtener su título, pero no va a tener trabajo. Entonces eso es un indicativo que solamente la política educativa no va a generar condiciones de mejoría en calidad de vida, es muy poco lo que puede hacer, puede hacer mucho, pero no suficiente, necesita de las otras políticas. (César Rodas, MEC, Paraguay, Asunción, 5 de abril de 2019).

Es justamente lo que se estaba afirmando en este proceso, en el Paraguay existe poca relación entre años de estudio y mayor inserción laboral, y por ende mejoramiento de la calidad de vida, lo cual constituye en uno de los desafíos a mejorar y considerar en el momento de la implementación de las políticas sociales, puesto que las mismas están dirigidas a ciertos sectores con criterios subjetivos ya sea amistad, pago de favores políticos, padrinazgos, clientelismo, y un espacio reducido destinado a la ocupación de técnicos en forma objetiva. Recientemente, en el Paraguay se instaló que la forma de ingreso a la función pública sea a través del concurso público de méritos o de oposición, sin embargo, hasta carece de credibilidad ciudadana, ya que cuenta con cuestionamientos en el

procedimiento y principalmente en los resultados. Pareciera que los concursos se realizan para que en la incorporación al espacio laboral simule transparencia, aunque existen tímidas excepciones.

#### **4.6. Contribución a la participación de las instituciones a nivel local**

Con respecto a la contribución de las instituciones a nivel a la participación en las políticas públicas, el análisis se enfoca en la descentralización considerada necesaria para su implementación adecuada, puesto que no solo reduce las ineficiencias del control monopólico y burocrático, sino contribuye a la justicia social. Jaimovich, (2005), refiere *que poner la toma de decisión 'en manos del pueblo' [...] permite a las comunidades locales desarrollar formas de educación que reflejen sus propios intereses y preferencias y no los de otros, impuestos desde arriba.* (Jaimovich, 2005, p. 5). En este punto, en Paraguay se realizaron intentos de descentralización en la gestión, de hecho, para las políticas, las instituciones están instaladas en diferentes zonas del territorio nacional, sin embargo, aún no se dan las condiciones adecuadas para que la descentralización sea efectiva y eficiente y que a nivel local se puedan resolver diferentes demandas de políticas educativas. En consecuencia, hasta el momento se siguen dependiendo de las decisiones y orientaciones dadas desde el Gobierno de la Administración Central.

Se considera importante enfocar el análisis en la gobernabilidad que se relaciona con las modalidades de poder y a la capacidad de las sociedades de perfeccionar sus instituciones democráticas y políticas (consolidación de la democracia, organización de Estado, lucha contra la corrupción, participación ciudadana, condiciones para la estabilidad política, sistema electoral, etc.). El término gobernanza estará dedicado al mejoramiento de la eficiencia de estas instituciones, aprovechando, en particular, la aparición de nuevas formas de poder local (descentralización, control social, eficiencia de la implementación de políticas, etc.). (Mazurek, 2009, p. 13).

La Constitución Nacional (2007) específicamente en el Título I. De las Declaraciones Fundamentales. Artículo 1. De la forma del Estado y de Gobierno, establece que la República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que se establecen esta Constitución y las leyes. La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana. (p. 22).

La descentralización es una idea importante, interesante, pero también se requieren condiciones, es decir, si es que uno descentraliza y lo que hace en zonas o áreas, pueden ser departamentos, los que tienen menos condiciones, peor otra vez va a estar la situación, es decir, el concepto de descentralización es interesante, pero se tiene que dar ciertas condiciones para que se pueda descentralizar, porque si nosotros tenemos muy pocas personas en el campo educativo que pueden guiar un proceso educativo en un área del país, en un municipio, el gobierno central no puede simplemente desentenderse. Tenemos experiencias, algunas negativas, otras un poco más positivas; por ejemplo, en la descentralización se han trabajado sobre todo sobre merienda escolar, y ahí se ve que no siempre funciona bien, incluso hay zonas donde eso ha generado toda una cuestión de corrupción. Otro ejemplo de mal uso ha sido lo de FONACIDE que eran fondos transferidos a los municipios, a las gobernaciones para construcción escolar, donde ese dinero, en muchos casos, se ha malversado, se ha utilizado mal o se han hecho cosas que no han funcionado. Es decir, para que se dé ese proceso de descentralización hay que fortalecer mucho la capacidad local, de los municipios, de las gobernaciones y eso todavía no se da, salvo algunos municipios. (Rodolfo Elías, FLACSO Paraguay, Asunción, 2 de abril de 2019).

En la práctica son pocas las decisiones que se toman en forma descentralizada, incluso los ciudadanos para algunos trámites, necesariamente deben trasladarse hasta la capital por no encontrar respuesta efectiva a sus demandas a nivel local. Es decir, las políticas se encuentran concentradas en la administración central y los gobiernos locales no tienen capacidad resolutoria, como unas de las causas se evidencia la escasa generación de ingresos, entonces dependen de los presupuestos destinados desde el Ministerio de Hacienda y otras instituciones competentes.

Experiencias positivas en materia de descentralización, por ejemplo, que se ha dado en algunas gobernaciones, como la gobernación del departamento central y algunos periodos que han podido desarrollar políticas muy interesantes, porque tenían esa capacidad y medios también como para desarrollarlos: programas de atención a la primera infancia, programas de atención a docentes, una serie de acciones, por ejemplo de merienda escolar, etc., que se han iniciado por esa capacidad que se tenía a nivel local. Pero como te digo, la descentralización que fue así como una gran expectativa, esperanza, se vio que puede ser hasta negativa si no se tienen las

condiciones a nivel local para orientar, administrar, desarrollar las políticas. (Rodolfo Elías, FLACSO Paraguay, Asunción, 2 de abril de 2019).

## **Conclusiones**

El diseño de la política pública educativa presenta la debilidad de que los responsables de su diseño regularmente son designados con cargos de confianza, cuyo criterio no responde a la meritocracia, sino a lealtades o clientelismo. En contraposición, los responsables de su ejecución, en la mayoría de los casos, son técnicos que, contando con conocimiento, pocas veces ocupan los espacios de decisión y definición de la política pública, es decir, se observa una desarticulación entre ambos niveles.

Con respecto a la inversión social, se concluye que contribuye al acceso al sistema educativo de la población de los estratos pobres, puesto que la focalización de las políticas sectoriales es fundamental. Sin embargo, a raíz de la falta de coordinación interinstitucional para la adecuada ejecución de planes, programas y proyectos, no se asegura la permanencia de los estudiantes. Las políticas sociales presentan ineficiencias, porque no ofertan sostenibilidad en el tiempo, experimentan recortes, retrocesos y/o suspensiones que afectan directamente a la retención y el egreso de los estudiantes. Por ejemplo, la merienda escolar es un motivador importante para el acceso, pero no existe capacidad de sostenibilidad en el tiempo. Si bien es cierto que también se dan situaciones en que los diseñadores son técnicos competentes, al mismo tiempo los funcionarios ejecutores no tienen las competencias necesarias y ocupan los cargos según criterios prebendarios y clientelistas, es decir la debilidad se puede dar tanto en el diseño como en la ejecución.

Aunque el Paraguay es declarado por la Constitución Nacional un país descentralizado, persiste una concentración a nivel central de los servicios, lo que dificulta la articulación interinstitucional y la delegación de responsabilidades en las instancias desconcentradas (direcciones departamentales), impactando en forma negativa en la población usuaria. Con respecto a la educación superior se constata que los espacios de capacitación y formación no forman parte de una política institucional, más bien recae en esfuerzos personales de los profesionales, es decir a la voluntad. La participación de los actores claves en la gestión pública y la academia para la definición de una política educativa está prácticamente ausente.

La inversión social es débil y no parte de un diagnóstico de las necesidades reales. Sin embargo, las decisiones de los responsables en la definición de las políticas educativas, en la mayoría de los casos, son influenciadas fuertemente por la administración y gobernanza de políticos que priorizan sus intereses políticos-partidarios con poca o nula

visión de proyección país. La bibliografía disponible, se constituye en un desafío para los profesionales de las ciencias sociales en general y en forma particular para los trabajadores sociales. Es ineludible una mayor inversión social en forma articulada desde las instituciones destinadas a la educación, priorizando fundamentalmente la formación y capacitación docente para que los mismos puedan sostener un proceso de enseñanza y aprendizajes innovadores. Además, es necesaria una adecuada interacción entre los niveles de diseño-ejecución de las políticas en general para incidir en las políticas de lucha contra la pobreza, y contribuir de esta forma, a la concreción de condiciones de equidad en el acceso-permanencia-egreso al sistema educativo.

Las actuaciones de las políticas públicas se encuentran pendientes para asegurar el acceso y el avance integral en la educación, como política universal que retribuye la condición rezagada de los sectores vulnerables. La política pública en el Paraguay, carece de una ejecución sistemática y coherente con los objetivos que redunde en beneficio de la sociedad.

Los cambios de gobierno representan un factor que influye en forma negativa en las políticas sociales, específicamente en la educativa, puesto que, con cada cambio de autoridades, las decisiones de los directivos van ajustándose a la línea política nueva, independientemente a si la política aplicada en la administración anterior tuvo efectos positivos. Por ende, el Paraguay cuenta con políticas sociales de corta duración, de tipo emergentes, sin dar continuidad a las medidas iniciadas.

En Paraguay falta una mayor asignación de recursos económico en educación en todos los niveles a fin de garantizar una política educativa adecuada y que ésta no solamente se destine a salarios y en infraestructuras, pues se tiene que orientar a la generación de habilidades y capacidades necesarias para una educación pertinente contando con la infraestructura necesaria para el desarrollo de la ciencia y la tecnología y su aplicación de los mismos en diferentes campos del saber que redunde en beneficio de la sociedad.

Si bien no se tiene la certeza de que la educación saca a los empobrecidos de la pobreza, igualmente no se puede prescindir de la misma en el enfrentamiento contra la misma. La falta de coordinación entre las políticas, la necesidad de elevar los estándares educativos mínimos, la persistencia de desigualdades en la educación y los posibles efectos negativos de la descentralización, en forma desfavorable afectando a la inclusión social y la distribución del ingreso en la sociedad.

En resumen, la investigación revela una compleja red de desafíos que atraviesan la política pública educativa en Paraguay, que van desde la designación de responsables basada en criterios ajenos a la meritocracia hasta la falta de coordinación interinstitucional, y se evidencian obstáculos tanto en el diseño como en la ejecución de las políticas educativas.

La inversión social, aunque contribuye al acceso de los estratos pobres, se ve mermada por ineficiencias y falta de sostenibilidad en el tiempo a largo plazo. La ausencia de políticas institucionales en la educación superior y la influencia política en las decisiones complejizan aún más el panorama. Además, la falta de reciprocidad entre las políticas educativas y las de combate a la pobreza sugiere la necesidad urgente de una coordinación efectiva para disminuir la brecha de desigualdad.

En un contexto marcado por cambios de gobierno que afectan la continuidad y coherencia de las políticas sociales, la asignación de recursos insuficientes en educación se presenta como un factor limitante. En consecuencia, se hace imperativo un compromiso integral para superar estos desafíos, priorizando la asignación adecuada de recursos, la coordinación interinstitucional y la elaboración de políticas educativas sólidas y que respondan a las necesidades reales de la población.

## Referencias

- Adelantado, J (2000). Las Políticas Sociales. *Unpublished manuscript, Barcelona*.  
<https://bit.ly/30BH2pC>
- Aguerrondo, I. (2014). La calidad de la educación. Ejes para su definición y evaluación. *Revista interamericana de desarrollo educativo*, 37(116), 561-578. Buenos Aires. Argentina. Disponible en: <https://bit.ly/2F4J2iH>
- Arocena, J (2001). Globalización, integración y desarrollo local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual. *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*, 201-229. <https://bit.ly/30B50Bb>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo de gobiernos subnacionales*. Módulo 3. Presupuesto por Resultados.
- Becerra, M, España, S, Fiszbein, A. (2003). Enfoques sobre la Eficiencia del Gasto en Educación Básica en la Argentina. *Documento de Trabajo*, (6/03).  
<https://bit.ly/36V7xu2>
- Birzea, Cesar (1995). Política Educativa y ajuste estructural en Rumania. *Revista Española e Educación Comparada*, 1 (1995), 129-147. <https://bit.ly/2Io2OXw>
- Blanco, R y Cusato, S (2004). Desigualdades educativas en América Latina: todos somos responsables. *Escuelas de calidad en condiciones de pobreza*, 243-262. Representantes de UNESCO-Santiago de Chile. <https://bit.ly/2H4Jv4Y>
- Bonal, X., Tarabini, A, Klickowski, F (2006). ¿Puede la educación erradicar la pobreza?. *Cuadernos de Pedagogía*, 353, 64, 67. <https://bit.ly/3nSCxkj>
- Braslavsky, C, Acosta, F (2006). La formación en competencias para la gestión de la política educativa: un desafío para la educación superior en América Latina. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(2e), 27-42.  
<https://bit.ly/3nw1KRw>
- Calcagno, A. E. (1997). El financiamiento de la educación en América Latina. *Revista iberoamericana de educación*, 14, 11-44. <https://bit.ly/2GU7hkd>
- Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento. Ejercicio Fiscal. (2019). Paraguay, Asunción. <https://bit.ly/3dqIT6Q>
- Cominetti, R., Di Gropello, E. (1994). El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo. CEPAL. <https://bit.ly/34QeDxw>

- Contreras, M. (1999). Reformas y desafíos de la educación. *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, 483-507.
- Constitución Nacional, (2007). Republica de Paraguay. Capítulo II De la Educación y de la Cultura. Artículo 73. Del derecho a la educación y sus fines. Editado por Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana.
- Cuadra, G (2000). El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector. <https://bit.ly/318v5YD>
- Elías, R. (2014). Análisis de la reforma educativa en Paraguay: discursos, prácticas y resultados. *Buenos Aires, CLACSO*. <https://bit.ly/31wlZga>
- Elías, R, Misiego, P. (2014). Investigaciones sobre la Introducción de las TIC en las Escuelas y su impacto en el Aprendizaje. En Luis Ortiz, (Comp.) *La educación en su entorno: sistema educativo y políticas públicas en Paraguay*. Asunción. Ver en: <https://bit.ly/2GRnxlS>
- Evaluación de Programas Públicos. (2015). Evaluación de Diseño y Gestión de Subprograma. Tekoporã.
- Evaluación de Diseño y Gestión de la Provisión de Alimento Escolar. (2017). Ministerio de Hacienda.
- Filmus, D (1997). *La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto*. En Centro América Latinoamericano para el Desarrollo. Disponible en: <https://bit.ly/3jSMJXO>
- Frayha, N. (2003). Educación y Cohesión Social en el Líbano. <https://bit.ly/2SRYgL4>
- Gentili, P. (2016). La educación en Haití: del abandono al caos. *Buenos Aires: CLACSO*. [http://www.unidadpopularcaba.org.ar/descargas/documentos/2011/Artigo\\_Haiti\\_Pablo\\_Gentili.pdf](http://www.unidadpopularcaba.org.ar/descargas/documentos/2011/Artigo_Haiti_Pablo_Gentili.pdf)
- González Candía, J. C, Zapata Schaffeld, F (2015). Reformas estructurales y su impacto en las bases de poder del sindicalismo chileno y uruguayo. *Trabajo y sociedad*, (24), 5-32. Disponible en: <https://bit.ly/30PIHJd>
- González Pérez, A (2011). Políticas educativas en Corea del Sur: buenas prácticas TIC en la sociedad del conocimiento. *México y la Cuenca del Pacífico*, Núm. 40, enero-abril, 2011, pp. 75-90 <https://bit.ly/3nDI2Ve>

- Hernández, I, Ibargûen, V (2008). La Gestión Académica, Criterio Clave de la Calidad de la Gestión de las Instituciones de Educación Superior. Recuperado de: <https://bit.ly/3lw1NLo>
- Izquierdo, M. G. (2004). Análisis de incidencia del gasto público en educación superior: enfoque transversal. In *XI Encuentro de Economía Pública: [los retos de la descentralización fiscal ante la globalización]* . <https://bit.ly/31a4kTZ>
- Jaimovich, A. (2005). Descentralización de la gestión escolar. Un estudio sobre el proyecto Escuela Ciudadana en Porto Alegre (Brasil) y el proyecto de Escuelas Auto gestionadas de San Luis (Argentina).
- Juntos por la Educación apunta a mejorar la calidad en la enseñanza, 1 de junio de 2012, Las dimensiones del gasto social. Volumen 1. Serie: El Gasto Social en México. Ley N° 4.758/2012, que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) <https://bit.ly/2SFPXIA>
- Ley N° 1264 / GENERAL DE EDUCACIÓN. (s. f.). Recuperado 29 de octubre de 2023, de <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3766/ley-n-1264-general-de-educacion>
- Ley N° 4088 / ESTABLECE LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN INICIAL Y DE LA EDUCACIÓN MEDIA. (s. f.). Bacn. Recuperado 29 de octubre de 2023, de <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/589/ley-n-4088-establece-la-gratuidad-de-la-educacion-inicial-y-de-la-educacion-media>
- López Guerra, S; Flores Chávez, M (2006). Las Reformas Educativas Neoliberales en América Latina. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. Vol. 8, No. 1, 2006. <https://bit.ly/352vX2p>
- Mancipe Flechas, E. (2009). La participación ciudadana y sus vínculos con la “democratización del conocimiento”: un análisis desde la perspectiva republicana. *Códices*, 5(2), 133-145. En la Revista Códice Vol. 5 N.º 2: 133-145. Bogotá, Colombia. <http://eprints.rclis.org/20234/>
- Magendzo, A. (1986). Curriculum y Cultura en América Latina. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación. <https://bit.ly/34VSY6W>
- Marrero, A. (2007). La sociedad del conocimiento: una revisión teórica de un modelo de desarrollo posible para América Latina. Universidad de la República. <https://core.ac.uk/download/pdf/71002432.pdf>

- Martínez Rangel, R., Garmendia, R., Soto, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y cultura*, (37), 35-64. <https://bit.ly/3nEijL1>
- Mazurek, H. (2009). Introducción. Gobernabilidad y gobernanza: el aporte de los territorios y América Latina. *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios de América Latina. Actes and Mémoires*, (25), 13-29. <https://bit.ly/36SQuIY>
- Ministerio de Educación y Ciencias (2019). Informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria.
- Ministerio de Hacienda. Indicadores de Desempeño. (2014). Cierre de Ejercicio Fiscal.
- Ministerio de Hacienda. Indicadores de Desempeño. (2015). Cierre de Ejercicio Fiscal.
- Ministerio de Hacienda. Subsecretaría de Estado de Administración Financiera. Dirección General de Presupuesto. (2015).
- Ministerio de Hacienda. (2016). Indicadores de Desempeño. Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat SENAVIDAT.
- Ministerio de Hacienda (2020). Informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria.
- Molina, C. G (2003). *Gasto Social en América Latina*. Documentos de Trabajo. Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo I-37. <https://bit.ly/3kdIrDy>
- Molinier, L (2014). Sistema educativo obligatorio y gratuito en Paraguay: fundamentos para su universalización y calificación. En Luis Ortiz, *La educación en su entorno: Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay*. Asunción: ILAIPP, CADEP, 15-56. <https://bit.ly/2GRnxIS>
- Molinier, L (2016). *El derecho a la educación y el gasto público en Paraguay*. La importancia de los recursos del FONACIDE y del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI). Servicio de Paz y Justicia. Asunción, Paraguay. <https://bit.ly/3787xad>
- Morduchowicz, A., Duro, L. (2010). La inversión educativa en América Latina y el Caribe. *Entrelíneas de la Política Económica*, 4. <https://bit.ly/2GBpKCn>
- Nemiña, R. E., Ruso, H. M. G., Mesa, L. M. (2009). Desarrollo profesional y profesionalización docente. Perspectivas y problemas. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 13(2), 1-13. <https://bit.ly/3nDcygY>

- Ortiz, L. (2012). Reforma educativa y conservación social. Aspectos sociales del cambio educativo en Paraguay. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, 42(4), 55-90. <https://bit.ly/3iUBv3W>
- Ortiz, L. (Comp.) (2014). *La educación en su entorno. Sistema educativo y Políticas públicas en Paraguay*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <https://bit.ly/2GRnxIS>
- Ortiz, L., Goetz, K., Giménez, L. (2014). La infraestructura educativa y su financiamiento. Acerca de la distribución socio espacial del FONACIDE. En Ortiz, L. (Comp). *La Educación en su entorno. Sistema Educativo y Políticas públicas. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*. <https://www.desarrollo.org.py/admin/app/webroot/pdf/publications/08-10-2015-16-01-58-1872642917.pdf>
- Ortiz, L. (2014). Las políticas de inclusión educativa en Paraguay. Alcances y límites de los programas de gratuidad en educación en la reducción de las desigualdades, en Luis Ortiz, *La educación en su entorno: sistema educativo y políticas públicas en Paraguay*, Asunción. ILAIPP. CADEP. <https://bit.ly/2GRnxIS>
- Ortiz, L. (2015). Desigualdades educativas en Paraguay: factores asociados a la inequidad en el acceso, la retención y el aprendizaje escolar. In *III Seminario Internacional Desigualdad y Movilidad Social en América Latina 13 al 15 de mayo de 2015 Bariloche, Argentina*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales. [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.9388/ev.9388.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9388/ev.9388.pdf)
- Ortiz, L. (2016). Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo, nivel sociocultural y desigualdades de aprendizaje en Paraguay. *Temas de Educación*, 22(1), 49-49. <https://bit.ly/3jMLWYk>
- Parada, M. B. (2001). *Educación y pobreza: una relación conflictiva*. CLACSO. <https://core.ac.uk/download/pdf/35174581.pdf>
- Paredes, F. (2006). *El presupuesto público: aspectos teóricos y prácticos*. Universidad de los Andes, Vicerrectorado Académico, CODEPRE. Primera Edición. Universidad de los Andes, M. (https://clioenespejo.blogspot.com/2015/02/resumen-de-capitulo-la-mercancia-de-la.html de junio de 2019). <https://bit.ly/3jO9r37>
- Plan Nacional de Desarrollo 2030. Secretaria Técnica del Desarrollo Económico y Social. <https://bit.ly/33RLxyx>

- Podestá Arzubíaga, Juan. (2001). Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional. *Última década*, 9(15), 163-175 [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-22362001000200007&script=sci\\_arttext&tlng=en](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-22362001000200007&script=sci_arttext&tlng=en)
- Ponce, A. (2005). *Educación y lucha de clases*. Ediciones AKAL. <https://bit.ly/3jOUDS4>
- Presupuesto por Resultados (PPR). Indicadores de Desempeño (ID) y Balance. Anual de Gestión Pública (BAGP), año 2011-2012.
- Propuestas para la Agenda Educativa. (2013). Compendio de un proceso para su análisis y construcción. Material elaborado, por Juntos por la Educación, Ministerio de Educación y Cultura y la Organización de los Estados Iberoamericanos. <https://observatorio.org.py/informe/47>
- República de Paraguay (1992). *Constitución Nacional*, Asunción. <https://bit.ly/33NKBuJ>
- Rivarola, D. M. (2000). *La reforma educativa en el Paraguay*. CEPAL. <https://bit.ly/2SLxTGx>
- Rivarola, D. M (2002). Informe Nacional sobre Educación Superior en Paraguay, Asunción: CPES. <https://bit.ly/2H8KSzu>
- Rodríguez Arocho, W. (2010). El concepto de Calidad Educativa. Una mirada crítica desde el enfoque Histórico Cultural. *Revista Electrónica "Actualidades Investigativas en Educación"*, vol. 10, núm. 1, enero-abril, 2010, pp. 1-28. Universidad de Costa Rica. San Pedro de Montes de Oca, Costa Rica. Disponible en: <https://bit.ly/2SQ0Hxz>
- Salas O'Brien P. (2013). Política de Modernización y Descentralización de la Gestión en el Sector Educación. *Gestión Educativa Moderna y Descentralizada*. Ministerio de Educación. Lima. <https://bit.ly/3j1FBXN>
- Salas Perea, R. S. (2000). La calidad en el desarrollo profesional: avances y desafíos. *Educación Médica Superior*, 14(2), 136-147. <https://bit.ly/2GKDWsD>
- Sánchez Santamaría, J. y Manzanares, A. (2013). Tendencias internacionales sobre equidad educativa desde la perspectiva del cambio educativo. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 16(1), 12-28. Disponible en: <https://bit.ly/2SG9RwR>
- Saura, G; Luengo Navas, J. (2015). Política Global más allá de lo Nacional. Reforma Educativa (LOMCE) y el Régimen de Estandarización (OCDE). *Revista de Pedagogía Bordón*. Volumen 67, Número, 1, 2015. <https://bit.ly/31f4ppa>
- Simón, J. (1998). *La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina*. Informe del Foro. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Buenos Aires. <file:///C:/Users/hp/Downloads/118516spao.pdf>

- Solís, L. R. (2005). La revolución bolivariana y la educación en Venezuela. *Diálogos educativos*, (10), 5. <https://bit.ly/36OCrnX>
- Terrones, M. E., Calderón, C. (1993). Educación, capital humano y crecimiento económico: El caso de América Latina. Notas para el Debate. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, 1ª. Edición. <https://bit.ly/3dgvLjs>
- Tenti Fanfani, E. (2007). Consideraciones sociológicas sobre profesionalización docente. *Educação e Sociedade*, [revista@cedes.unicamp.br](mailto:revista@cedes.unicamp.br) vol. 28, núm. 99, mayo-agosto, 2007, pp. 335-353. Centro de Estudos Educação e Sociedade Campinas. Disponible en: <https://bit.ly/2GUnPZn>
- Toledo, A. (2014). Gasto público en la educación de América Latina ¿Puede servir a los propósitos de la Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos? *Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información*.
- Torres, J. (2012). La educación en el desarrollo integral de Corea del Sur: una revisión sistemática en la década comprendida entre 1999 y 2010. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 17, 1-20. Universidad de Guadalajara. Ciudad. Guadalajara, País. México. <https://bit.ly/3IJXOLa>
- Vela Valdés, J. (2000). Educación Superior: Inversión para el Futuro. *Revista Cubana de Educación Médica*, 14(2): 171-183. Universidad de la Habana. <http://scielo.sld.cu/pdf/ems/v14n2/ems07200.pdf>
- Zárate, A. (2010). El Presupuesto y el Gasto Público en Paraguay: aportes para un mejor entendimiento 2000-2009. *Observatorio Fiscal*, Asunción: CADEP. <https://bit.ly/2H1wSrJ>
- Zarur Miranda, X., Chaves Correal, L. (2011). Descripción del proceso para el estudio y análisis de la propuesta de Reforma de la Educación Superior. *Reforma a la Ley de Educación Superior*. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/10295>
- Zúñiga, L. C. M. (2009). Educación y sociedad: apuntes para una aproximación a la praxis educativa desde el marxismo. *Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación*, 9 (2), 1-13. <https://bit.ly/3nDKERS>

## **Anexo. Guía de Entrevista**

### **Reformas Estructurales**

1. ¿Las directrices del Consenso de Washington tuvieron alguna incidencia en el diseño de la Reforma Educativa en el Paraguay?
2. ¿Cuáles fueron las críticas hacia instituciones educativas previamente a la Reforma Educativa?
3. ¿Algunas ventajas y desventajas en el Paraguay con la aplicación de la Reforma Educativa?

### **Políticas Educativas**

1. ¿Las decisiones tomadas por las autoridades responsables en la definición de las políticas educativas responden a la necesidad del país?
2. ¿Conoce si existe algún criterio para la designación de personas frente a instituciones responsables en la definición y la aplicación de políticas educativas?
3. ¿Considera que existen espacios democráticos para la participación de los actores políticos y ciudadanos para la definición de la política educativa?

### **Educación**

1. ¿Las políticas sociales diseñadas desde el Estado a qué fines responden?
2. ¿Cuál es su percepción acerca de la situación de la educación en el país?

### **Educación, mecanismo de lucha contra la pobreza**

1. ¿Considera que las políticas de lucha contra la pobreza en el país son adecuadas?
2. ¿Existe una coordinación intersectorial entre las instituciones responsables de la ejecución de las políticas de lucha contra la pobreza y los responsables de la política educativa en el país?
3. ¿Considera que se dispone de una estrategia adecuada y objetiva para la focalización de las políticas públicas en el país? ¿Cuáles son?

### **Participación Ciudadana en las Políticas Públicas**

1. ¿Cuáles son las formas de participación ciudadana que conoce?
2. ¿La sociedad civil incide en la definición de las políticas educativas?
3. ¿Qué tipo de relación e interacción existe entre el Estado y la Sociedad Civil en el país con respecto al diseño y ejecución de las políticas educativas?

### **Transformación de los sistemas públicos**

1. ¿Se instalaron algunas innovaciones tecnológicas en el país posterior a la reforma

educativa?

2. ¿Qué característica presenta la gobernanza educativa en el Paraguay posterior a la Reforma de 1992?

### **Modernización de la gestión educativa**

1. ¿Qué factores influyen para una adecuada gestión en el espacio organizacional?
2. ¿Para que el desempeño en el espacio laboral sea de calidad qué condiciones y requisitos debe reunir?
3. ¿Cuál es su concepción de la calidad educativa?

### **Capital Humano**

1. ¿Cuál es la capacidad y la formación de los docentes a nivel para el ejercicio de su profesión?
2. ¿Son respetados y valorados los profesionales de la educación en el país?
3. ¿Qué criterios se tienen en cuenta para la selección y elección de los temas de capacitación?

### **Formación Educativa**

1. ¿Las capacitaciones desarrolladas para el equipo docente contribuyen al mejoramiento del desempeño?
2. ¿Desde la sociedad civil cómo es visto el ejercicio y el desempeño docente?
3. ¿Cuáles son los puntos considerados como fortalezas y debilidades con respecto al rol docente y su desempeño?

### **La democracia en la intersección entre el espacio público y el sistema educativo**

1. ¿Cuál es su opinión con respecto a la política educativa implementada desde las instituciones rectoras?
2. ¿Podría referirse a algunas debilidades y fortalezas de la educación en el país?

### **Descentralización de la Gestión Educativa**

1. ¿Considera que existe una descentralización de la gestión educativa a nivel local?
2. ¿Podría referirse a algunos efectos (positivos, negativos) de la gestión descentralizada a nivel local?

### **Gasto Público Social**

1. ¿Considera que la asignación del gasto social a la política educativa es adecuada?
2. ¿En qué aspectos de la educación los gastos sociales deberían ser destinados?
3. ¿La inversión en educación contribuye a una educación adecuada?

### **Inversión Social en Educación**

1. ¿Incide en la educación eficaz la inversión social destinada a gastos corrientes (salarios)?
2. ¿La inversión educativa destinada a infraestructura contribuye a una educación eficiente?

### **Inversión Pública en Educación**

1. ¿Cuál es la visión de la sociedad con respecto a la generación del conocimiento científico?
2. ¿Existe alguna incidencia de la educación en la construcción de una sociedad más igualitaria?
3. ¿Cuáles serían los criterios para la eficiencia y la equidad educativa?