



Centro de Información
y Recursos para el Desarrollo

Proyecto
"Más ciudadanía, menos corrupción"

COALICIÓN POR LA LEGALIDAD

ESTUDIO DE CASO: USO DE FONDOS DE GRATUIDAD EN EL COLEGIO RAÚL PEÑA DE CAACUPÉ



Pacto Global
Red Paraguay

Publicado por la Fundación CIRD

Dirección: Ruy Díaz de Melgarejo 825, Asunción, Paraguay
Código Postal: 001415
Correo electrónico: cird@cird.org.py
Sitio web: www.cird.org.py

Proyecto Más ciudadanía, menos corrupción

Agustín Carrizosa, Presidente Ejecutivo de la Fundación CIRD
Francisco Alcaraz, Coordinador del Proyecto
Lissy Sánchez, Especialista Financiera, Contratos y Sub Grants
Gabriela Arce, Asistente Técnico General

Equipo Técnico

Sissi Isasi, Diseño y Diagramación
Martín Gauto, Diseño y Diagramación
Pao Carrizosa e Iván Valdez, Fotografías

Equipo investigador

Facilitadores de información:
Rigoberto Bogado
Leonardo Favio Benítez Báez
Lía Fleitas

Equipo de redacción:

Jazmín Estrellita Cardozo Casco
Eva Miranda
Francisco Samaniego

Equipo docente en metodología de la investigación

José Félix Bogado Tábacman, Consultor Principal
Katia Gorostiaga Cuggiari, Especialista en Metodología de Investigación
Damián Ecurra, Facilitación

Asunción, Paraguay, enero 2023

Este material es producido por la Fundación CIRD, en el marco del Proyecto **Más ciudadanía, menos corrupción**. El contenido del mismo es exclusiva responsabilidad del Equipo Investigador y no refleja necesariamente las opiniones o puntos de vista de la Fundación CIRD y sus socios CEAMSO, CIVILAB, CONCIENCIA VIVA Y PACTO GLOBAL.





Centro de Información
y Recursos para el Desarrollo

Proyecto
"Más ciudadanía, menos corrupción"

COALICIÓN POR LA LEGALIDAD

**ESTUDIO DE CASO: USO DE FONDOS
DE GRATUIDAD EN EL COLEGIO RAÚL
PEÑA DE CAACUPÉ**



DR. RAUL PEÑA
DIVERSIFICADA



Pacto Global
Red Paraguay

PROYECTO MÁS CIUDADANÍA, MENOS CORRUPCIÓN

La Fundación Comunitaria Centro de Información y Recursos para el Desarrollo – CIRDD, ejecuta el Proyecto **“Más ciudadanía, menos corrupción”**, con el propósito de mejorar las capacidades de las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, el periodismo de investigación, las mujeres y los jóvenes para supervisar el desempeño del Gobierno de Paraguay en la lucha contra la corrupción y la impunidad.

Para luchar contra la corrupción, el Proyecto se propone que las organizaciones de la sociedad civil mejoren su desempeño individual y colectivo trabajando de manera coordinada y mejorando sus capacidades organizativas y técnicas, entonces, la supervisión de la sociedad civil sobre el Gobierno mejorará y la corrupción se reducirá. Para este propósito, la Fundación CIRDD firmó convenios con organizaciones comprometidas con la integridad en el Paraguay, como el Pacto Global, Conciencia Viva, CEAMSO, y CIVILAB, además, se está trabajando en la ampliación institucional de estas alianzas con el proceso de formalización de la Coalición por la Legalidad.

El Proyecto Más ciudadanía, menos corrupción está articulando tres mecanismos para amplificar la supervisión de la sociedad civil a saber: **i.** una Coalición por la Legalidad para realizar quince estudios de casos de control de la gestión pública; **ii.** un Observatorio para producir tres informes sobre el costo de la corrupción y sus efectos; y, **iii.** un Pacto de Integridad para establecer compromisos éticos de todos.

Se está apoyando a diez organizaciones de todo el Paraguay para mejorar su capacidad institucional y desempeño en el área de supervisión, a través de la implementación de proyectos destinados a combatir la corrupción con el apoyo de los sectores público¹ y privado² y próximamente a través de concursos públicos se apoyará a otras diez organizaciones.

El Proyecto otorgó becas a oficiales de cumplimiento de las empresas para el Diplomado en “Ética, cumplimiento y Transparencia”, apuntando a la certificación de veinte empresas contra la corrupción, desarrollando la modalidad de Formador de Formadores, se buscará la sostenibilidad, replicando la capacidad instalada en otras empresas y haciendo extensiva a las pequeñas y medianas empresas. Se articularon acciones con la Cámara de Comercio Paraguaya Americana – AMCHAM a través del Pacto Ético y Cumplimiento y el Pacto Global Paraguay para desarrollar de manera conjunta el referido Diplomado.

Se conceptualizó participativamente el contenido de una plataforma virtual interactiva que buscará ser: **i.** el espacio de socialización de los trabajos de investigación del Proyecto Más ciudadanía, menos corrupción, con documentos descargables; **ii.** la articulación con las demás plataformas de control de la gestión pública; y, **iii.** un sitio de información disponible en un lenguaje accesible al ciudadano.

¹ Se entiende por apoyo del sector público el seguimiento y/o respuesta a las acciones de control ciudadano que el Gobierno lleve adelante con recursos propios. El Proyecto Más ciudadanía, menos corrupción, no tendrá actividades de asistencia técnica para el Gobierno ya que su foco se orienta a apoyar a actores no gubernamentales.

² Se entiende por apoyo del sector privado aquellas acciones diseñadas e implementadas con participación y recursos del sector privado. Conforme avance el programa y se den oportunidades, el CIRDD buscará lograr el diseño y la implementación de acciones de combate a la corrupción y la impunidad con participación de empresas.

Se implementarán campañas de sensibilización a la ciudadanía con ejes temáticos vinculados a la integridad, transparencia y anticorrupción, que apoyarán y amplificarán los esfuerzos del Proyecto buscando promover aquellos cambios de comportamiento en actores clave con miras a reducir la corrupción y la impunidad en el Paraguay.

El Proyecto Más ciudadanía, menos corrupción logrará al menos cuarenta y cinco iniciativas de supervisión en tres años, se monitoreará el estado de las reclamaciones y los procedimientos judiciales en casos de corrupción, se denunciarán públicamente las irregularidades y se abogará por el fin de la impunidad, asegurando así que la corrupción gubernamental sea debidamente investigada y eventualmente sancionada.

COALICIÓN POR LA LEGALIDAD

Uno de los mecanismos para articular y amplificar la supervisión de la sociedad civil es la Coalición por la Legalidad para la realización de quince estudios de casos de control de la gestión pública. El 27 de abril de 2022 se integró la Coalición por la Legalidad y se acordaron los objetivos siguientes:

- **Impulsar** un proceso de diálogo sobre construcción de ciudadanía, trabajo en red, combate a la corrupción y otros temas vinculados a la integridad.
- **Identificar**, analizar y desarrollar de forma participativa estudios de casos de control de la gestión pública bajo una rigurosa metodología.
- **Socializar** los casos de control de la gestión pública en los diferentes medios.
- **Denunciar** ante el Ministerio Público, si de los casos investigados surgen indicios de delitos.
- **Construir** participativamente la reglamentación, el plan de trabajo y los mecanismos de sostenibilidad.

La Coalición por la Legalidad, conceptualiza la finalidad de esta instancia de coordinación, en que la sociedad civil contribuirá a fortalecer y construir una Cultura de la Legalidad en el Paraguay, donde las leyes se cumplan y haya consecuencias cuando las mismas son quebrantadas, sobre todo en el manejo de recursos públicos. Las acciones del Proyecto no se limitan a la transparencia e irá un paso más allá del acceso ciudadano a la información pública o publicación por parte de organismos del Estado de información pública, se realizarán investigaciones de casos de corrupción, se formularán denuncias y se realizarán seguimientos en los organismos de control, en el Ministerio Público y en el Poder Judicial.

El 19 de mayo de 2022 se amplió la Coalición por la Legalidad en un taller de trabajo público con 74 participantes³; de organizaciones sociales vinculadas con la integridad, medios de comunicación, invitados especiales y socios del Proyecto.

³ La sesión ha sido transmitida por medios telemáticos. Además, se realizó un video resumen que fue publicado y está disponible en el sitio web www.cird.org.py y las redes sociales de la Fundación CIRD.

Se habilitó un formulario para que las personas puedan sumarse a la Coalición por la Legalidad como voluntarios en el siguiente enlace:

https://docs.google.com/forms/d/1FQvFvmex9YmljbKZeFlIONvMcr-v1J8G425fUn7iWOrM/viewform?edit_requested=true



**SUMATE A LA COALICIÓN POR
LA LEGALIDAD ESCANEANDO
EL CÓDIGO QR:**





Se desarrolló una dinámica participativa para la identificación de los ejes temáticos que a continuación ilustramos:



Posteriormente se habilitaron mesas para que cada uno se integrara al eje de su interés, y quedaron conformado seis grupos, con un total de cuarenta y cinco participantes, en torno a los siguientes ejes temáticos: *Salud Integral, Justicia, Integridad Policial, **Ministerio de Educación y Ciencias, Compras Públicas, y Municipalidades.***



Se firmaron Cartas de Entendimiento personales a la Coalición por la Legalidad y actualmente la Fundación CIRD está trabajando en un proceso de formalización con Cartas de Compromiso Institucionales.

TALLERES DE ENTRENAMIENTO APRENDER HACIENDO DE LA COALICIÓN POR LA LEGALIDAD

Se han desarrollado talleres virtuales y presenciales de entrenamiento en el marco de la Coalición por la Legalidad con un equipo docente en metodología de investigación y con los voluntarios de diferentes organizaciones, donde el enfoque principal fue el de “*learning by doing*” o aprender haciendo. La metodología de investigación es presentada y analizada con los participantes, y luego cada uno de los equipos lo aplican al Estudio de Caso que están investigando.

Los talleres tienen el propósito de capacitar a los integrantes de los equipos en la metodología y técnicas de investigación social, desarrollando las competencias requeridas para realizar los estudios de caso.

De acuerdo a las conclusiones y recomendaciones de los Estudios de Casos, además de las publicaciones y presentaciones a la opinión pública, se realizarán acciones concretas como ser: *reuniones con autoridades claves sobre los hallazgos y presentar formalmente las denuncias si se detectan indicios de delitos, por ejemplo al Ministerio Público, seguimiento en el Poder Judicial, presentación a comunidades afectadas, conferencia de prensa, presentación a periodistas de investigación, campañas en redes sociales, visitas a los medios de comunicación para dar a conocer los hallazgos, entre otras acciones.*

ESTUDIO DE CASO USO DE FONDOS DE GRATUIDAD EN EL COLEGIO RAÚL PEÑA DE CAACUPÉ

En primer lugar, aclaramos que la Fundación CIRD respeta lo establecido en el artículo 17 de la Constitución Nacional, DE LOS DERECHOS PROCESALES que dice: "En el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a: 1. que sea presumida su inocencia; ...", de modo que PRESUMIMOS LA INOCENCIA DE LAS PERSONAS, aunque reivindicamos el derecho de la sociedad de discutir los asuntos de interés público.

A continuación presentamos el Estudio de Caso Uso de Fondos de Gratuidad en el Colegio Raúl Peña de Caacupé.

TABLA DE CONTENIDO

ACRÓNIMOS	10
I. RESUMEN	12
II. INTRODUCCIÓN	12
III. ANTECEDENTES	14
IV. MARCO TEÓRICO	17
V. MARCO CONCEPTUAL	19
VI. MARCO JURÍDICO	20
VII. ANÁLISIS DEL CASO	23
VIII. MOVILIZACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA	26
IX. IMPUNIDAD	27
X. CONCLUSIÓN	28
XI. RECOMENDACIONES	29
XII. BIBLIOGRAFÍA	32
MATERIAL GRÁFICO	34

ACRÓNIMOS

ALC	América Latina y el Caribe
CADEP	Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya
CGR	Contraloría General del República
EMD	Enseñanza Media Diversificada
ERCE	Estudio Regional Comparativo y Explicativo
FEI	Fiscalización Especializada Inmediata
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
PGN	Presupuesto General de Gastos de la Nación
PISA D	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos - Para el Desarrollo
SNEPE	Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
WEF	World Economic Forum / Foro Económico Mundial

COALICIÓN POR LA LEGALIDAD

**ESTUDIO DE CASO: USO DE FONDOS
DE GRATUIDAD EN EL COLEGIO
RAÚL PEÑA DE CAACUPÉ**



I. RESUMEN

Los grandes casos de corrupción son los que concentran la atención de los investigadores y también son los que tienen mayor difusión en los medios de comunicación. El presente estudio en cambio analiza cómo se gestiona recursos limitados en un nivel micro. El caso seleccionado es el de la institución educativa nacional denominada Colegio de Enseñanza Media Diversificada (EMD) Dr. Raúl Peña de la Ciudad de Caacupé, correspondiente al período comprendido entre el 01 de enero de 2018 y el 31 de mayo de 2019.

Más que un hecho puntual de corrupción, la investigación revela diversos manejos que violan los procedimientos establecidos, con una gestión que riñe con la transparencia y con la debida rendición de cuentas.

Como telón de fondo se destaca la crisis del sistema educativo parcialmente explicado por la baja asignación presupuestaria a los establecimientos educativos. Lo que el estudio demuestra es que incluso los escasos recursos asignados, denominados “fondos de gratuidad”, al estar mal administrados, no cumplen con la misión de contribuir a generar un ambiente favorable a la mejora en la calidad educativa.

Más allá del análisis de las irregularidades debidamente comprobadas por la fiscalización realizada por la Contraloría General de la República (CGR), lo que se resalta en este estudio de caso fue la movilización de la comunidad educativa, principalmente de docentes, alumnos y padres de familia, tanto en denunciar los hechos de corrupción como en la lucha que incluyó la toma del colegio y la paralización de actividades, la cual no decayó hasta conseguir el objetivo de que las autoridades del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) separaran al Director, principal responsable de la cuestionada gestión.

II. INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación que lleva por título “Estudio de caso de uso de los fondos de gratuidad en el Colegio Nacional Dr. Raúl Peña de Caacupé”, forma parte de un grupo de trabajos de investigación, impulsado a iniciativa del CIRD, dentro de un programa denominado “Más Ciudadanía Menos Corrupción”, que pretende fortalecer la participación ciudadana, principalmente de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) nucleadas en la “Coalición por la Legalidad”, brindando un espacio de socialización académica y acompañamiento a los diferentes grupos, para que cada uno de los mismos pueda desarrollar una investigación de casos de corrupción con vistas a su posterior publicación.

Esta investigación en particular está fundada en el interés de conocer los factores que influyen en las prácticas de corrupción en un ámbito educativo y las consecuencias que las mismas producen en la calidad de la educación del colectivo estudiado. Al observar el sistema educativo, se puede verificar la crítica situación de la calidad educativa en el país, lo que justifica plenamente la necesidad de realizar investigaciones de este tipo.

En dicho contexto, este trabajo pretende ilustrar los diferentes hechos ocurridos en el colegio mencionado, que guardan relación no solo con la supuesta práctica de corrupción de un ex director general, sino también como las estructuras u organismos de control son ineficaces en el cumplimiento de sus funciones, tanto en lo que respecta al MEC, al igual que los órganos de control y sanción del Estado.

Además de lo dicho, en esta investigación se pudo verificar la importancia que tiene la participación ciudadana, en este caso, la comunidad educativa compuesta por padres, alumnos y docentes de la institución, que, a través de las denuncias y movilizaciones han logrado presionar a las estructuras de control y sanción para conseguir resultados favorables en pos de una mejora en la calidad educativa, mitigando los hechos de corrupción.

En concordancia con lo expresado previamente, el trabajo utiliza un enfoque cualitativo con métodos tales como el análisis documental y entrevistas. No obstante, el mismo adolece de ciertas limitaciones tales como el escaso tiempo disponible para realizar el trabajo, el carácter voluntario de los autores, así como la dificultad para acceder a insumos históricos que puedan ser utilizados como evidencias.

Para avanzar en la investigación, una de las primeras actividades del grupo fue definir la pregunta de investigación que se pretende responder, así como los objetivos que se esperan alcanzar.

2.1. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cuáles fueron las irregularidades que se advirtieron en el manejo de los recursos del fondo de gratuidad en el Colegio EMD Dr. Raúl Peña de la Ciudad de Caacupé correspondiente al período comprendido entre el 01 de enero de 2018 y el 31 de mayo de 2019?

2.2. OBJETIVOS

Objetivo general

Describir las irregularidades en el manejo de los recursos del fondo de gratuidad en el Colegio EMD Raúl Peña de la Ciudad de Caacupé en los años 2018 – 2019.

Objetivos específicos

1. Analizar el contexto en el cual ocurrieron los hechos de supuesta corrupción en la institución educativa mencionada.
2. Revisar el marco jurídico relacionado con los fondos de gratuidad del MEC.
3. Analizar el protagonismo de la sociedad educativa, en los diferentes momentos en que ocurrieron los hechos de corrupción.

III. ANTECEDENTES

En la República del Paraguay, la reforma educativa fue diseñada e implementada durante la transición democrática que se inició en 1989. Esta reforma, entre otras cosas, dispuso la obligatoriedad de la educación. Asimismo, dicha reforma reconoció que todas las personas, sin distinción alguna, tienen derecho a la educación integral y permanente (Molinier, 2014). En concordancia con esto, a fin de garantizar el cumplimiento de tal obligación, se estableció, además, la gratuidad en los nueve primeros grados.

Este proceso resultó en un marco normativo que garantiza y promueve la escolarización de los niños, niñas y adolescentes en el sistema escolar. En este proceso se ha dado históricamente un aumento substancial en la cobertura a nivel de educación básica. Sin embargo, este aumento no fue concomitante con una mejora de la calidad educativa al grado de que uno de los mayores desafíos que enfrenta el país es precisamente la crisis en el ámbito educativo.

De acuerdo a las pruebas PISA-D⁴ que evalúa las competencias de estudiantes de 15 años que cursan el 7° grado en adelante, la gran mayoría de los estudiantes en Paraguay no logran alcanzar a desarrollar las competencias básicas en ninguna de las tres áreas que forman parte de esta evaluación: matemáticas, comunicación y ciencias. En Matemáticas el 92% no alcanzan el nivel mínimo esperado, en tanto que en Lectura este porcentaje de reprobados es del 68% y en Ciencias es del 76%. O sea que de 100 estudiantes sólo 8 logran alcanzar los estándares en matemáticas, cuando la media para los demás países de América Latina y el Caribe este valor es de 31, o sea casi 4 veces el promedio de los alumnos en Paraguay.

De manera similar el Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019) de la UNESCO⁵ mide los logros de estudiantes de educación escolar básica en Matemática, Lectura y Ciencias. En las pruebas aplicadas a alumnos de sexto grado, los logros de aprendizaje de los estudiantes de Paraguay también se ubican muy por debajo de los demás países de América Latina y el Caribe⁶. En Lectura 6° Grado, el 18.8% alcanzó al menos el Nivel III de desempeño, en tanto que el mismo porcentaje para ALC es del 31%. En Matemáticas 6° Grado, sólo el 5.6% de los estudiantes de Paraguay se ubicó en los dos niveles más alto de desempeño, en tanto que en ALC ese porcentaje es del 17.4%. Y en Ciencias solo el 9.1% se ubicó en los dos niveles superiores de desempeño, en tanto que en América Latina y el Caribe (ALC) este valor fue más del doble: 20.7%

Las mismas tendencias se reflejan en la evaluación del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) administrado por MEC⁷, aplicada por última vez en el 2018⁸, y cuyos resultados fueron publicados en el 2020. Esta evaluación fue de carácter censal y tuvo

⁴ PISA-D Paraguay (2020)

⁵ UNESCO (2022)

⁶ En total 16 países participan de la muestra

⁷ MEC (2020)

⁸ En esta evaluación de SNEPE del 2018 participaron 364.000 estudiantes, de 8.141 instituciones educativas, distribuidos en 25.000 secciones; además se recogió información a través de cuestionarios a familias, 34.200 docentes y 8.700 directores. Disponible en: <https://www.ip.gov.py/ip/mec-presento-resultados-del-sistema-nacional-de-evaluacion-del-proceso-educativo/> Consultado el 11/11/2022

alcance nacional, incluyendo a los estudiantes matriculados en los grados/cursos de finales de ciclo/nivel: 3º, 6º y 9º grado de la Educación Escolar Básica (EEB) y 3º curso de la Educación Media (EM), de instituciones educativas de gestión oficial, privada y privada subvencionada ubicadas en los 17 departamentos y Asunción, la ciudad capital de Paraguay.

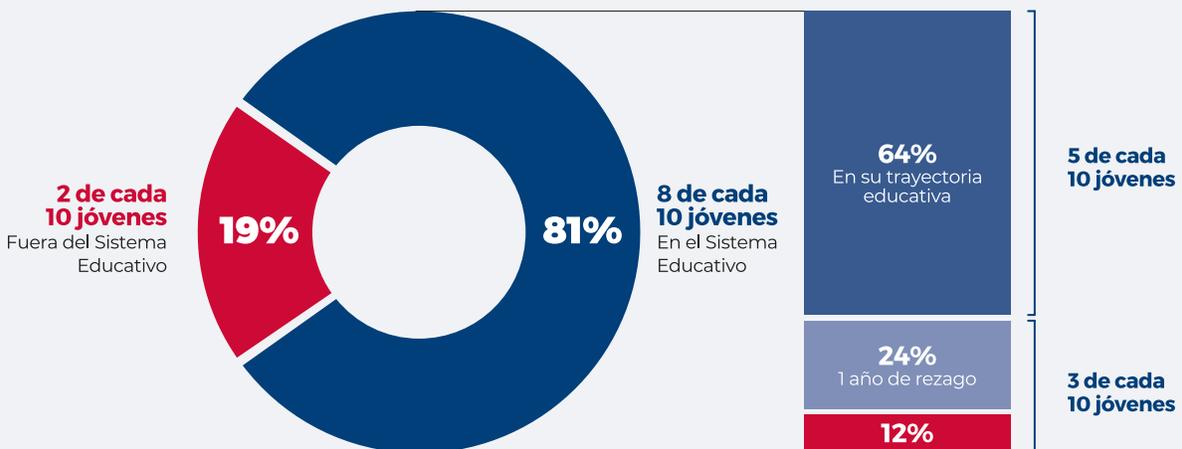
La evaluación incluyó pruebas cognitivas y cuestionarios de contexto; estos últimos fueron respondidos por los estudiantes, sus familias, los docentes y directivos de las instituciones educativas, con el fin de identificar aquellos factores que inciden en el aprendizaje.

En lo que se refiere a las pruebas cognitivas, la conclusión de este estudio fue que:

sólo entre 2 y 3 de cada 10 estudiantes alcanzan o superan el nivel mínimo de aprendizaje esperado para los respectivos grados y áreas académicas evaluadas. En otros términos, entre el 70 % y el 80% de los estudiantes no alcanza el nivel de aprendizaje mínimo esperado (Nivel III), según grado o curso y área académica⁹.

Otro síntoma de la crisis educativa es la alta tasa deserción. En el estudio de PISA aplicado a los estudiantes de 15 años se encontró que 8 de cada 10 estudiantes están fuera del sistema educativo, y 3 de cada 10 llevan 1 o 2 años de rezago¹⁰.

Gráfico N° 1 - Trayectoria educativa de estudiantes de 15 años del Paraguay



No todos los jóvenes de 15 años están en su **TRAYECTORIA EDUCATIVA** esperada (1º curso de EM)

Fuente: Pisa D 2020.

⁹ MEC (2020).

¹⁰ PISA – Paraguay.

Completando esta breve descripción de la situación crítica de la educación en el Paraguay, el Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés) en su Informe Global de Competitividad (2022) en que realiza un estudio comparativo de 141 países en diversas dimensiones, en lo que se refiere al “Desarrollo de habilidades para la fuerza de trabajo del futuro” (en inglés: “Skills of future workforce”) y en el ítem de “Pensamiento Crítico en la Enseñanza” (en inglés: “critical thinking in teaching”) le ubica a Paraguay en el lugar 140 de 141 países.

En otras palabras, de todos los países que forman parte del estudio, el sistema educativo del Paraguay que debe formar a la futura fuerza laboral, se ubica en el mundo en el penúltimo lugar (el primer lugar lo ocupa Finlandia) (WEF, 2019).

Uno de los diversos factores que inciden en el lamentable desempeño del sistema educativo del Paraguay es la baja inversión que se realiza desde los recursos presupuestarios del gobierno en este sector que es fundamental para el desarrollo futuro del país. Mientras la recomendación internacional es que los países deben invertir en torno al 7% del presupuesto general de la nación, Paraguay invierte menos del 50% de lo recomendado, y este porcentaje ha sufrido escasa variación en las últimas dos décadas según un estudio reciente de la economista Verónica Serafini (2022) publicado en la Revista Economía y Sociedad de Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).

Por otra parte, un alto porcentaje de ese escaso presupuesto está dirigido a cubrir los costos rígidos de salarios del personal docente y administrativo, quedando disponible un exiguo porcentaje para cubrir las necesidades de los establecimientos educativos con vista a crear condiciones favorables para los procesos de enseñanza aprendizaje.

Como se verá más adelante, desde el 2011 el gobierno estableció una línea presupuestaria conocida mediáticamente como “fondos de gratuidad” destinada a los establecimientos educativos de nivel básico y medio, en proporción al número de alumnos, para cubrir necesidades básicas de gastos corrientes.

Se esperaría que estos recursos, que de por sí son escasos, sean administrados de manera eficiente y transparente para permitir mejorar el funcionamiento de la escuela o colegio, y de esa manera incidir positivamente en los procesos de enseñanza aprendizaje.

Sin embargo, en un país como Paraguay que figura en los rankings internacionales en los primeros lugares por el nivel de corrupción, es preciso poner especial atención a los procesos de transparencia y participación de la comunidad educativa en el control del uso de fondos públicos. Con este objetivo, la presente investigación se propone abordar el caso de irregularidades en el uso de los llamados fondos de gratuidad transferidos por el gobierno central a los establecimientos educativos, en especial, el caso del Colegio EMD Dr. Raúl Peña de la Ciudad de Caacupé durante el período comprendido entre el 01 de enero de 2018 y el 31 de mayo de 2019.

IV. MARCO TEÓRICO

La corrupción en la gestión pública en Paraguay, a pesar de ser un tema que tiene años de análisis, reflexión y acciones por parte de los diferentes gobiernos, investigadores y organizaciones de la sociedad civil, sigue siendo una problemática que causa daño al sistema económico y social, con más énfasis cuando se trata del sistema educativo.

En relación con eso, Marini y Yore (1998) refieren que la primacía del interés privado sobre el público, tan frecuente en la gestión pública, constituye la piedra angular de las prácticas corruptas. Asimismo, expresan que poner los intereses personales por encima de los demás, de manera ilícita -como es en la gestión pública- es una forma de corrupción que atenta contra los ideales que deben caracterizar a los funcionarios públicos, en el sentido que son servidores públicos.

Por su parte, Hallak y Poisson expresan que la corrupción en el sistema educativo se puede definir como “el uso sistemático del cargo público en beneficio privado, con un impacto notorio en la disponibilidad y la calidad de los bienes y servicios educativos y, por consiguiente, en el acceso a la educación y en su calidad y equidad” (2010: 29).

Siguiendo dicha línea, con la corrupción, la calidad del servicio educativo se ve deteriorada, por lo que se deduce que existe un costo no solo monetario de dicha práctica, sino que también, impacta directamente en la pendiente negativa de la calidad educativa de las instituciones de enseñanza y en las competencias exiguas de los egresados del sistema educativo formal del país. En relación con eso, el Centro de Estudios Judiciales del Paraguay (CEJ) menciona en su Informe sobre el costo social de la corrupción en educación en Paraguay que dichas prácticas tienen sus efectos sobre “dimensiones sensibles de las políticas públicas del Estado, traduciendo su impacto en perspectiva de derechos fundamentales” (2009: 23).

Desde el año 2011, el Estado Paraguayo ha comenzado a transferir dinero público a escuelas de nivel básico y medio. Estos fondos son conocidos como fondos de gratuidad, que, aunque no se encuentre en la normativa con esta denominación, se puede conceptualizar de manera referencial como el “dinero que el Gobierno, a través del MEC, entrega anualmente para gastos corrientes, es decir, compra de insumos como papelería y librería. Dichas transferencias no pueden ser utilizadas para gastos de capital” (ABC Color, 09 de julio de 2022).

En dicho contexto, es importante recordar que los gastos de capital son los que se utilizan para la compra o producción de bienes que repercuten en el aumento de capital del Estado. Es decir, son inversiones que realiza el Estado para producir bienes o servicios que permiten aumentar los ingresos a fin de emplearlos para el cumplimiento de sus objetivos. Según Zárate (2010), los más importantes son la inversión física, las transferencias de capital y la inversión financiera.

A diferencia de los gastos de capital, los gastos corrientes, según el autor citado, son aquellos que se necesitan para el desempeño normal de las funciones de los organismos y entidades del Estado, tales como servicios personales, bienes de consumo, entre otros (Zárate, 2010).

En atención a lo dicho, resulta sencillo entender que los fondos de gratuidad, aplicados a los gastos corrientes, deberían ser aportes que contribuyan al fortalecimiento y optimización de las condiciones educativas. Es decir, para lograr el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes en la etapa escolar.

El objetivo de dichos fondos, como la propia Ley N° 4.088/10 lo indica, es fomentar la educación en todos los niveles, garantizando el derecho que tiene toda persona a una educación integral, permanente y en igualdad de oportunidades. En atención a ese objetivo, es primordial tutelar estándares de calidad, así como de transparencia en la administración del dinero público y, en consecuencia, realizar rendiciones de cuentas permanentes, tanto ante la ciudadanía como ante las autoridades competentes.

En relación con los estándares de calidad educativa, Reyes (2018), expone que ésta debe entenderse como la capacidad de proporcionar a los alumnos y alumnas el dominio de los códigos culturales básicos, las capacidades para la participación democrática, el desarrollo de la capacidad para resolver problemas y seguir aprendiendo, y el desarrollo de valores y actitudes acordes con una sociedad que prevea una mejor calidad de vida para sus habitantes. En otras palabras, la calidad educativa debe proporcionar a los niños, niñas y adolescentes las herramientas mínimas necesarias para que puedan elegir y desarrollar su propio plan o proyecto de vida.

Para Hallak y Poisson, haciendo referencia al segundo estándar mencionado, expresan que la transparencia significa claridad, honradez y apertura. Es el principio que establece la obligación de informar a los afectados por las decisiones administrativas que se tomen, y el deber de los funcionarios públicos, los gestores y los directores, de actuar de forma visible, predecible y explicable. Agregan que, "para mejorar la transparencia en la educación se necesita el esfuerzo masivo de preparación de todos los niveles del sistema educativo en especial la producción, análisis, difusión y explicación de información" (2010: 34).

Debe recordarse, de todas maneras, que la transparencia no es un fin en sí mismo, sino una herramienta que sirve para el logro de objetivos. Esta herramienta -o medio si se quiere- sirve para facilitar el acceso a la documentación u otro medio de información pertinente y mostrar de manera pública el manejo de los fondos públicos.

Respecto del tercer estándar referido, rendición de cuentas, lo primero que se tiene que decir es que, más que un principio, es una obligación que tienen quienes reciben y administran dinero público. El objetivo de la misma es dar a conocer a la ciudadanía qué se hace con los fondos recibidos, en qué se invierte y, claro está, justificar las decisiones tomadas en tal sentido. Esta rendición debe hacerse, en el caso del sistema educativo, ante los padres de los alumnos y alumnas, así como frente a las autoridades, en este caso en particular, frente al MEC, que es la institución que, finalmente, realiza los desembolsos.

La falta de transparencia sumado a lo no rendición de cuentas permite una mayor discrecionalidad en la administración de los recursos. Aplicado al caso de los fondos de gratuidad deja lugar a que pueda darse prácticas corruptas, privando a la institución de los recursos tan necesarios para mejorar las condiciones para el desarrollo educativo.

V. MARCO CONCEPTUAL

En el marco de esta investigación, lo primero que se tiene que referenciar es la educación obligatoria y gratuita. En tal sentido, conviene traer a colación lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Dicha declaración establece que la educación es un derecho humano fundamental, así como un bien público, que busca la formación personal y social, para la construcción de una sociedad democrática.

En atención a esto, y siguiendo lo establecido en la Constitución paraguaya¹¹, es importante saber que el sistema educativo nacional se estructura a partir de niveles y modalidades educativas. Estos son desarrollados por la comunidad educativa y regulado por el Estado, para llevar a cabo el proceso educativo, según lo establecido por la Ley No. 1.264/98 General de Educación¹².

La comunidad educativa puede entenderse desde dos concepciones no excluyentes pero que sí forman parte de un proceso histórico de democratización. En un primer momento, la comunidad educativa puede ser entendida como “relaciones e interacciones que están únicamente centradas a directores, docentes, familias y estudiantes” con sus respectivos roles dentro de una institución educativa (Krichesky, 2006:16). En segundo lugar, puede ser entendida también como “inserta en otra comunidad mayor, un grupo humano definido por su lugar de residencia y dotado de una identidad, una historia y un conjunto de representaciones comunes” (Krichesky, 2006:16). El primer concepto esbozado guarda relación con “la ampliación de las atribuciones del Estado en materia educativa en pos de garantizar los derechos de la ciudadanía” (Krichesky, 2006:16) siendo consistente con lo que reza el artículo 12 y 13 de la Ley General de Educación. Por su parte, el segundo concepto se aparta ligeramente de la mirada normativa insertándose, si se quiere, una mirada más holística de la educación. No obstante, en este texto se utilizarán ambas acepciones indistintamente.

Como se señaló más arriba, las evaluaciones tanto internacionales (PISA-D y ERCE de UNESCO), como el nacional (SNEPE), demuestran que los estudiantes de Paraguay en su gran mayoría no alcanzan a desarrollar las competencias mínimas esperadas en matemáticas, comunicación y ciencias. A esto se suma una alta tasa de deserción. Además, los estudios comparativos muestran que en promedio los estudiantes de Paraguay están significativamente rezagados en el nivel de aprendizaje alcanzado en comparación con la media de los países de América Latina y el Caribe. Aunque no sea la única causa, este

¹¹ Constitución paraguaya: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional->

¹² Ley 1.264/98: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3766/ley-n-1264-general-de-educacion>

bajo nivel de desempeño tiene que ver con la escasa inversión que realiza el Estado en la educación. La situación se vuelve aún más crítica cuando los escasos recursos que debieran dedicarse a las actividades e instituciones educativas son desviados a otros usos debido a prácticas corruptas.

En atención a lo anterior, la corrupción se eleva como una variable fundamental en la esfera de la educación. En efecto, la corrupción, según el informe LAPOP 2021, “no solo es un problema moral, sino que tiene consecuencias prácticas y concretas en la administración del Estado, en su eficiencia y en su efectividad” impactando de forma negativa en la calidad educativa y socavando la confianza de la ciudadanía en las autoridades e instituciones públicas.

Finalmente, conviene referirse a los llamados fondos de gratuidad. Al respecto, debe recordarse que el concepto de fondos de gratuidad no está en la legislación como tal, pero los medios de comunicación conceptualizan como fondo de gratuidad al dinero que el gobierno transfiere al MEC para posterior transferencia a las instituciones educativas de gestión oficial de nivel básico y medio para su mantenimiento¹³.

En otras palabras, son los recursos que tienen por fin garantizar que las instituciones educativas cuenten con disponibilidad para cubrir gastos corrientes y gastos de capital. Entonces, estos recursos deben cubrir las “necesidades prioritarias de las instituciones educativas”, tal y como lo establece la Resolución N° 4.145/2018 emitida por el MEC.

VI. MARCO JURÍDICO

La educación gratuita y universal está garantizada tanto a nivel nacional como internacional. Ejemplo de ello es la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁴, que, en su artículo 26, sentó las bases para que el acceso a la educación sea gratuita y obligatoria. Asimismo, ese cuerpo normativo estatuyó a la educación como un derecho humano fundamental.

Por su parte, el Protocolo de San Salvador, suscrito en el año 1988, en su artículo 13 dispuso que la educación debe ser obligatoria y refiere que el Estado deberá implementar de forma progresiva la gratuidad de la misma.

En sentido similar a lo dicho anteriormente, la Convención de los Derechos del Niño estableció que los Estados Partes de dicha convención reconocen el derecho que posee el niño a la educación. Como medio para lograr este objetivo, sostiene que deben optar por la enseñanza gratuita y, en caso de necesidad, prestar asistencia financiera.

¹³ (Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/07/20/mec-dispone-transferencia-de-fondos-de-gratuidad-a-244-escuelas/> consultado el 30/11/2022).

¹⁴ <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

En esa misma línea, con la promulgación de la Constitución paraguaya el 20 de junio del año 1992, se encuentra claramente establecido las obligaciones que asume el Estado paraguayo en materia educativa y en los procesos que faciliten la misma. En atención a esto, en el artículo 76 de la Carta Magna se ha dispuesto que la educación escolar básica es obligatoria y que en las instituciones educativas públicas es de carácter gratuito. A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto, en el mismo cuerpo normativo se ha establecido que el Estado debe prever fondos para becas y otras ayudas, con el objeto de facilitar la formación de las personas con preferencia de aquellos que sean de escasos recursos.

En ese orden de prelación, en el año 1998 se promulgó la Ley N° 1.264/98 General de Educación que, en varias secciones, hace referencia a la educación inicial y la educación media, resaltando que en ambos ciclos educativos la educación será gratuita, obligatoria y que el Estado deberá proveer los recursos necesarios para su implementación.

Más adelante, en el año 2010 se promulgó la Ley N° 4.088/10¹⁵ que establece la gratuidad de la educación inicial y de la educación media en escuelas y colegios de gestión oficial. Con posterioridad, se promulgó el Decreto N° 6.162 del año 2011 por medio del cual se reglamenta la Ley N° 4088 y establece que la gratuidad de la educación se implementará a través de transferencias de recursos financieros para inversión de capital y gastos corrientes.

Además de lo dicho, en Paraguay existen políticas públicas que apoyan la gratuidad de la educación. Entre ellas, se puede mencionar el complemento nutricional establecido por la Ley N° 806/1995 así como la adquisición de útiles escolares que cobró fuerza a mediados del año 2000 basada en la Ley N° 1.264/98 (Ortiz, 2014:63). Estas políticas compensatorias de la gratuidad consideran la existencia de condiciones sociales y económicas desiguales de los estudiantes que ingresan al sistema educativo, por lo que promueven un apoyo complementario a fin de garantizar el acceso y la permanencia de niños, niñas y adolescentes.

Se estableció también la gratuidad de los servicios administrativos y escolares de todo el sistema dependiente del MEC (Molinier, 2014). En cuanto al gasto y financiación de la educación se encuentran algunos datos que respaldan los recursos destinados a políticas educativas y su incidencia en los montos transferidos a instituciones educativas en concepto de gratuidad.

En cumplimiento a lo expresado, con cada ejercicio fiscal y a fin de dar cumplimiento a las diferentes normativas que regulan la gratuidad de la educación, el MEC emite Resoluciones Ministeriales que establecen los procedimientos para la transferencia de recursos y la rendición de cuentas en los diferentes niveles educativos.

En consonancia con lo expuesto se tienen dos resoluciones referentes a la reglamentación para la transferencia de recursos y la rendición de cuentas:

¹⁵ Ley 4.088/10:
<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/589/ley-n-4088-establece-la-gratuidad-de-la-educacion-inicial-y-de-la-educacion-media>

- a. La Resolución N° 4.145 del año 2018 “Por la cual se aprueba el reglamento de procedimientos para la transferencia de fondos y la rendición de cuentas de recursos asignados a las instituciones educativas de gestión oficial de los niveles de educación inicial y escolar básica, educación media y educación técnica y profesional de este ministerio”¹⁶
- b. La Resolución N° 5.273 del año 2019 “Por la cual se aprueba el reglamento de procedimientos para la transferencia de fondos y la rendición de cuentas de recursos asignados a las instituciones educativas de gestión oficial de los niveles de educación inicial, educación escolar básica, educación media y educación técnica y profesional de este ministerio”

VII. ANÁLISIS DEL CASO

En fecha 13 de agosto del 2019, por Resolución N° 338 la CGR se “dispuso realizar una Fiscalización Especial Inmediata al Colegio Nacional E.M.D. “Dr. Raúl Peña” de la ciudad de Caacupé, departamento de Cordillera, correspondiente al ejercicio fiscal 2018 y de enero a mayo de 2019”¹⁷. Esta fiscalización respondió a:

las reiteradas denuncias realizadas por los alumnos, padres de familia y docentes, las que fueron publicadas por medios periodísticos durante todo el mes de junio de 2019, sobre la falta de transparencia en la utilización de los recursos de gratuidad, administrada por el Lic. Darío Germán Ruíz Estigarribia, Director General del Colegio, surge la necesidad de realizar una Fiscalización Especializada Inmediata (FEI) a los efectos de verificar la correcta utilización de los recursos transferidos a esta Institución Educativa, el cumplimiento efectivo de las normativas legales que lo autoricen, así como el control de los documentos que respalden la ejecución de los referidos recursos correspondientes al periodo fiscal 2018 y del 1 de enero al 31 de mayo de 2019¹⁸.

Según la documentación de la misma CGR el Objetivo General ha sido:

verificar la razonabilidad de las rendiciones de cuentas presentadas por el Colegio Nacional EMD Dr. Raúl Peña, a la Contraloría General de la República (CGR), por las transferencias con cargo a los Objetos del Gasto 834 “Otras Transferencias al Sector Público y Organismos Regionales” y 894 “Otras Transferencias al Sector Público”, recibidas del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) en el marco de la gratuidad de la educación, como así también el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes.

¹⁶ Disponible en: https://www.mec.gov.py/cms_v4/documentos/ver_documento/?titulo=4145-2018-AGUILERA1

¹⁷ Disponible en: <https://www.contraloria.gov.py/index.php/noticias/1640-fiscalizacion-especial-inmediata-al-colegio-nacional-e-m-d-dr-raul-pena-de-caacupe>. Consultado en fecha: 15/11/2022

¹⁸ Las negritas son del autor.

El equipo auditor de la CGR hizo el análisis documental correspondiente al período indicado, además de una verificación in situ los días 17 al 19 de septiembre del 2019, detectando un total de 15 irregularidades, entre las cuales se encuentran:

- No depositar los valores recibidos del MEC en cuentas bancarias oficialmente habilitadas
- Planillas de rendición de cuentas presentadas de manera incompleta
- Rendiciones de cuentas presentadas fuera del plazo establecido
- Realizar compras por más de G. 5.000.000 sin pedir tres cotizaciones de presupuesto
- Presentar factura de gasto por una obra no realizada
- Incorrecta asignación y distribución de los desembolsos por Objeto de Gastos
- Presentar facturas de compras inválidas
- Incorrecta asignación de gastos corrientes como gastos de capital
- Adquirir bienes de capital y no registrar el código patrimonial
- Falta de autorización por medio escrito para utilización de combustibles en vehículos particulares
- Presentación de documentos de respaldo con timbrado vencido
- Comprobantes presentados como respaldo de rendición de cuentas cuyas actividades económicas de los proveedores no concuerdan con los servicios prestados
- Comprobantes presentados como respaldo que no corresponden al trimestre de rendición de cuentas

El informe con las 15 observaciones fue presentado a la Dirección de la institución, para que hicieran el descargo correspondiente. Sin embargo, el equipo de auditoría de la CGR consideró que las respuestas de la institución no justificaban las faltas cometidas, por lo que la Auditoría de la CGR se ratificó en su dictamen, de manera parcial o total, en los 15 casos observados.



A la derecha: El ex director Darío Germán Ruiz Estigarribia

Fuente: ABC Color

Conclusiones de la Fiscalización de la CGR

A continuación, se presenta las conclusiones que están incluidas en el Informe Final de la CGR ¹⁹:

La Contraloría General de la República con fundamento en las facultades otorgadas por la Constitución Nacional del Paraguay y la Ley N° 276/94 “Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República”, ha realizado una Fiscalización Especial Inmediata (FEI) al Colegio Nacional E.M.D. Dr. Raúl Peña, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2018 y el 01 de enero al 31 de mayo 2019. Adicionalmente, se realizaron verificaciones in situ en la sede del Colegio durante el periodo comprendido del 17 al 19/09/2019.

El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan las cifras expuestas en los documentos analizados como así también el cumplimiento de las disposiciones legales.

Por los efectos que en la administración de los recursos públicos y sus resultados tienen las observaciones expuestas en este Informe Final FEI, se detallan a continuación las Conclusiones obtenidas a las Observaciones realizadas:

- Las PRC remitidas por la institución, no fueron llenadas conforme a lo establecido en el Anexo B del Decreto Reglamentario N° 8.452/18, del Presupuesto General para el año 2018, instructivo Anexo B 0901 Planilla de Ejecución de Ingresos y Gastos – Objeto del Gasto 834 e instructivo Anexo B 09-02 Planilla de Ejecución de Ingresos y Gastos – Objeto del Gasto 894.
- Los responsables de la Institución educativa consignaron gastos en las PRC, obviando lo establecido en la Ley N° 6026/18 – Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento Ejercicio Fiscal 2018, apartado 8.2 y la Ley N° 6.258/19 – Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento Ejercicio Fiscal 2019, apartado 8.2.

¹⁹ https://drive.google.com/file/d/1RiNelyy8bGn4T4mRlJru9DPzJ6a3a7TV/view?usp=share_link

- El Colegio Nacional EMD Dr. Raúl Peña, no presentó las Notas de Presupuestos por compras de bienes o prestaciones de servicios, cuyos importes eran superiores a Gs. 5.000.000 (guaraníes cinco millones) en el ejercicio fiscal 2018 y a Gs. 4.999.999 (guaraníes cuatro millones novecientos noventa y nueve mil novecientos noventa y nueve) en el ejercicio fiscal 2019, incumpliendo con lo establecido en el Decreto N° 8.452/17 Artículo 6° “Procedimientos. Presentación de Documentos inc. g) y el Decreto N° 1.145/19 “Capítulo 2 Título Único 2.02 Transferencias a Entidades sin Fines de Lucro y Personas Físicas – Ley N° 6.258/2019 Artículo 7°.
- El Colegio Nacional EMD Dr. Raúl Peña, adquirió bienes de capital los cuales no fueron registrados con un código patrimonial, incumpliendo con lo establecido en la Resolución N° 4.145/18 del Ministerio de Educación y Ciencias Artículo 26° y obviando los lineamientos dispuestos en los puntos 3.1 y 3.3 del Decreto N° 20.132/03 y la Ley N° 1.535/99 Artículo 56°.
- El Colegio Nacional EMD Dr. Raúl Peña, pagó la suma de Gs. 3.700.000 (guaraníes tres millones setecientos mil) por el servicio de colocación del piso tipo rompecabezas que finalmente no fue colocado, sino reemplazado por otro tipo de baldosa, en ese sentido, la Institución está incumpliendo la Resolución MEC N° 4.145/18 en sus Artículos 9°, 28° y 29°, cometiendo infracciones previstas en el Artículo 83° de la Ley N° 15.35/99 “De Administración Financiera del Estado”.
- El Colegio Nacional EMD Dr. Raúl Peña, no cuenta con un Inventario de Bienes Patrimoniales actualizado, para la verificación de incorporaciones del bien objeto de servicios/obras de reparación y mantenimiento en el inventario correspondiente, incumpliendo lo establecido en la Resolución MEC N° 4.145/2018 Artículo 14°.

Los fuertes reclamos de la comunidad educativa del Colegio Nacional E.M.D “Dr. Raúl Peña” también obligaron a una intervención de la Dirección General de Auditoría Interna del MEC, misma que también detectó una serie de irregularidades en la utilización de los fondos al igual que en la rendición de cuentas de los fondos de gratuidad. El Informe de la Auditoría posteriormente fue remitido a la Dirección General de Asesoría Jurídica, órgano encargado de la investigación y aplicación de sanciones. En atención a lo recabado, la dirección mencionada consolidó la denuncia ante el Departamento de Fiscalías de Educación, con la recomendación de elevar dicho expediente al Departamento de Juzgados Administrativos para la instrucción del sumario correspondiente. La lentitud del proceso burocrático en el MEC exasperó a los integrantes de la comunidad educativa (estudiantes, docentes y padres) quienes optaron por la movilización para impulsar y exigir el cambio de autoridad.

VIII. MOVILIZACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA

En todo este proceso el factor decisivo ha sido la participación activa de los estudiantes, docentes y padres en las denuncias²⁰ de las cuales se hicieron eco los medios de comunicación y que obligaron a las autoridades del MEC a realizar una auditoría interna. Sin embargo, las denuncias en sí resultaron insuficientes. Los procesos administrativos y jurídicos del MEC resultaban sumamente lentos, lo que obligó a integrantes de la comunidad educativa a tomar una medida de fuerza.

El 19 de junio del 2019 los estudiantes organizados a las 04:00 horas tomaron el colegio y cerraron el acceso a través de la puerta principal, obligando a la suspensión de las clases.



Según relata la información de un medio periodístico²¹ “La decisión de tomar el colegio por un sector de estudiantes, padres de familia, y docentes fue rechazada por otro grupo. Por momentos hubo mucho nerviosismo, que derivó en discusiones entre las partes, pero se mantuvo firme la medida de presión realizada a raíz de la tibia reacción del MEC”.

²⁰ <https://www.pressreader.com/paraguay/abc-color/20190603/282097753195556>

²¹ <https://www.pressreader.com/paraguay/abc-color/20190620/282037623688705>

Finalmente, el MEC ante la situación de crisis generada por la movilización de la comunidad educativa tomó la decisión de separar al director Darío Germán Ruiz Estigarribia del cargo, al igual que cuatro coordinadores a quienes los alumnos habían denunciado por maltrato.

Posteriormente, en el mes de septiembre y como repercusión de la movilización de la comunidad educativa del Colegio, intervino la CGR con la Fiscalización Especializada Inmediata a la cual se hizo referencia más arriba.

En resumen, de no haber sido por la activa participación de los alumnos, docentes y padres de familia denunciando y movilizándose contra los turbios manejos en la gestión del Colegio Nacional, no se habría dado la fiscalización de la CGR ni la separación del director Darío Germán Ruiz Estigarribia, y las prácticas corruptas, junto con la ineficiencia y falta de transparencia, hubieran continuado desviando los escasos recursos que debían destinarse a mejorar la calidad educativa.

IX. IMPUNIDAD

Ante las comprobadas irregularidades cometidas en la institución cuya dirección estaba a cargo del Lic. Darío Germán Ruiz Estigarribia, se podría esperar una sanción ejemplar por parte del MEC. Sin embargo, y contrariamente a lo anunciado en algunos medios periodísticos, el director no fue destituido sino sólo “separado” del cargo y reasignado a otra institución en la localidad de Altos.

En este contexto, cabe mencionar otra irregularidad que ocurrió antes de que asuma como director del Colegio en Caacupé. En el 2015 hubo un llamado a concurso del MEC para cubrir la vacante de Director General del Colegio Nacional en Caacupé. Según medios periodísticos, que fueron corroborados con entrevistas a los afectados, no fue el Sr. Ruiz sino otra profesora la que obtuvo el máximo puntaje. No obstante, violando los procedimientos establecidos, las autoridades del MEC nombraron al Sr. Darío Ruiz como director.

En síntesis: antes, durante y posterior a su gestión como Director General del Colegio Nacional E.M.D “Dr. Raúl Peña”, ha estado caracterizada por prácticas de dudosa legalidad. Sin olvidar lo más grave: hasta ahora todas las prácticas corruptas, la falta de transparencia y de rendición de cuentas verificadas por la misma CGR, siguen en total impunidad.

X. CONCLUSIÓN

Como se ha ilustrado en este documento, y a efectos de cumplir con el objetivo general del trabajo, vemos que los hechos de corrupción en la función pública en general y en las instituciones educativas en particular, constituyen uno de los factores responsables por la crisis en el sistema educativo en Paraguay. En efecto, al analizar dichos hechos de corrupción, vemos que generalmente los mismos van acompañados de un débil cumplimiento de las normativas preventivas y punitivas, escasa investigación, pasiva actitud de la ciudadanía en su rol contralor en el uso de los bienes del Estado y la casi nula penalización y condena judicial, que en su conjunto generan el caldo de cultivo en el cual las prácticas de corrupción evolucionan impunemente.

La educación gratuita y universal es un derecho humano fundamental cuyo reconocimiento y garantía trasciende a la esfera nacional, siendo reconocido por declaraciones y convenciones de carácter internacional. Este derecho humano no solo impulsa el desarrollo, crecimiento y fortalecimiento de todo el país, sino, además, permite a la ciudadanía a proyectar su plan de vida de acuerdo con sus propias necesidades y particularidades.

En dicho contexto, la tutela de la calidad educativa, la transparencia en la gestión y las rendiciones de cuenta permanentes respecto del manejo de recursos públicos son necesarios para evitar la utilización irregular de estos últimos y, por tanto, para impedir todo tipo de prácticas corruptas. Esa tutela, aunque corresponde principalmente al Estado, necesita de la colaboración de la ciudadanía afectada. En tal sentido, lo ocurrido en esta institución educativa es un ejemplo claro de ello.

Al revisar el marco jurídico y normativo que deberían constituir los pilares que sustentan los procedimientos para la prevención y penalización de los hechos de corrupción, se verifican que dichas normativas existen. Los problemas, entonces, son la falta de cumplimiento de las normativas pertinentes y la consecuente impunidad en que resultan las prácticas de corrupción, así como sus autores.

Entonces, es posible concluir que, si bien en la mayoría de los casos de corrupción, existen notoria pasividad de la ciudadanía directamente afectada, y con escasas acciones para ejercer su rol contralor en el uso de los bienes del Estado, es fundamental el énfasis para afirmar que en este caso no fue así. En efecto, como se dijo en reiteradas ocasiones, en el Colegio Nacional EMD Dr. Raúl Peña de la Ciudad de Caacupé, fueron los padres, alumnos, alumnas y docentes quienes impulsaron la auditoría de gestión. Estas denuncias fueron vitales para lograr que el Estado, a través de las dependencias correspondientes, realizaran las investigaciones pertinentes respecto de la gestión de fondos del director de la institución educativa estudiada.

El factor decisivo en todo el proceso fue la movilización de la comunidad educativa y no la acción del MEC, pues la decisión del MEC de "separar al director" se dio a raíz de la toma de la institución y huelga por parte de los estudiantes, cuando la auditoría aún no concluyó

con su proceso. Esto motivó que Darío Ruiz acudiera a la justicia, y fuera repuesto en el cargo, aunque sólo duró cinco días, debido precisamente a los cuestionamientos de la comunidad educativa. Con esto se refuerza el incuestionable papel de las organizaciones civiles en la lucha contra la corrupción.

Las irregularidades con Darío Ruiz se dan antes de ser nombrado director, durante su mandato, y después de su mandato. Antes, es nombrado director a pesar de no haber ganado el concurso²². Durante: la CGR observó 15 irregularidades (por ejemplo: haber abonado un trabajo no realizado). Finalmente, después: se apropió y se llevó (como si fuera su propiedad) el rubro de Director General y 130 horas cátedras, privando al Colegio de estos recursos.

La impunidad, al parecer, ha sido total, pues antes que recibir una sanción, las prácticas corruptas han sido premiadas con creces.

XI. RECOMENDACIONES

A la luz de lo desarrollado en este trabajo, se verifica que existe mucho camino por recorrer para que se pueda garantizar el buen uso de los recursos del Estado aplicados a la educación. En efecto, existen numerosas acciones que podrían contribuir en proporcionar mayores recursos que coadyuven a la mejora del sistema educativo a través de la mitigación de hechos de corrupción.

En este contexto, se realizan las siguientes recomendaciones:

1. En lo que respecta al tejido social

1.1. Es de vital importancia el fortalecimiento de la sociedad, desde las Organizaciones de la Sociedad Civil, bajo las diversas denominaciones, como en este caso, la Comunidad Educativa integrada por padres, alumnos y profesores, en el sentido que las mismas cuenten con la asistencia y orientaciones necesarias, que permitan el ejercicio constante, eficiente y organizado del rol contralor del Estado en el uso de los recursos públicos.

²² <https://www.abc.com.py/edicion-impresia/interior/otro-caso-echa-por-tierra-argumento-del-mec-en-concurso-por-direccion-1459707.html>

2. En relación con las normativas

2.1. Se verificó que no existe déficit en la existencia de normativas, hasta se puede afirmar que son excesivas, por lo tanto, es importante aplicar mecanismos de garanticen su cumplimiento en forma transparente, y con las debidas rendiciones de cuentas por parte de las instituciones beneficiarias de dichos fondos de gratuidad, ante los organismos de control del Estado y ante la ciudadanía.

2.2. Es también importante dotar a la ciudadanía de herramientas tales como la capacitación en el cumplimiento de los derechos ciudadanos que los asisten para enfrentar con mayores probabilidades de éxito, situaciones o hechos de corrupción.

2.3. A más del cumplimiento irrestricto de las normativas, es necesario complementar con mecanismos eficientes que garanticen la comunicación con la divulgación periódica a la ciudadanía, respecto del uso transparente de los fondos de gratuidad.

3. En relación con la recuperación de los fondos

3.1. Con el fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil, se podría exigir con fuerza ante el Ministerio Público que representa a la sociedad ante los organismos jurisdiccionales, ante el Poder Judicial para lograr condenas justas y finalmente ante la Procuraduría General de la República para la recuperación de los recursos pecuniarios u otros bienes afectados por las prácticas de corrupción.

4. En relación con el sistema educativo

4.1.

Es de vital importancia promover el desarrollo de un sistema que impulse la cultura de la integridad. Entre otras acciones, se propone activar los mecanismos necesarios para lograr la inclusión de dicha cultura en los planes educativos a fin de que se aborden temas tales como ética, integridad y transparencia.

5. En relación con los organismos de control

5.1.

Desarrollar un modelo de control preventivo, con apoyo de tecnología y con un sistema de alertas tempranas que permita con anticipación evitar potenciales casos de corrupción. Así, se podría obtener resultados *ex ante*, en contraposición a los procedimientos actuales, *ex post*.

XII. BIBLIOGRAFÍA

- HENRIQUEZ, C. (2020) Evaluar para mejorar. Diálogo informado sobre los resultados del 4° Estudio Regional Comparativo y Explicativo. ERCE. Observatorio Educativo Ciudadano. Disponible en:
https://www.observatorio.org.py/uploads/report_file/url/105/1649687395-Presentacion_Carlos_Henriquez.pdf
Consultado en fecha 30/11/2022
- HALLAK, Jaques y Muriel Poisson (2010). Escuelas corruptas, universidades corruptas: ¿Qué hacer?. Paris: Unesco Publishing. Disponible en:
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373474>.
Consultado en fecha 30/11/2022
- KRICHESKY, Marcelo (2006). Escuela y comunidad: desafíos para la inclusión educativa. Primera edición. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005385.pdf>
Consultado en fecha 30/11/2022
- LAPOP 2021. El barómetro de las Américas. Vanderbilt University. Disponible en:
https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2021/2021_LAPOP_AmericasBarometer_2021_Pulse_of_Democracy_SPA.pdf
Consultado en fecha 30/11/2022
- MARTINI, Carlos y YORE, Fátima Myriam (1998). La corrupción como mecanismo de reproducción del sistema político paraguayo: apuntes para una radiografía de la impunidad. CIDSEP/UC. Disponible en:
https://books.google.com.ar/books/about/La_corrupci%C3%B3n_como_mecanismo_de_reprodu.html?id=npyHAAAAMAAJ&redir_esc=y
Consultado en fecha 30/11/2022
- MEC (2020). Informe nacional de Resultados. SNEPE 2018. Disponible en:
https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/16988?1625597866
Consultado en fecha 30/11/2022
- Resumen Ejecutivo: Evaluación Censal. Disponible en:
https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/16021?1599670657
Consultado en fecha 30/11/2022
- MOLINIER, Lila (2014). El sistema educativo obligatorio y gratuito en Paraguay. Fundamentos para su universalización y calificación. En Luis Ortiz (comp.) La educación en su entorno. Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay (pp.17 – 57). Asunción: CADEP, ILAIPP. Disponible en:
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/cadep/20160714114128/9.pdf>
Consultado en fecha 30/11/2022
- ORTIZ, Luis (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 (comp.) La educación en su entorno. Sistema educativo y políticas públicas en

- Paraguay (pp.58 – 90). Asunción: CADEP, ILAIPP. Disponible en:
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/cadep/20160714114128/9.pdf>
Consultado en fecha 30/11/2022
- PISA D – Paraguay (2020) Disponible en: https://mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/15247?1545325232
Consultado en fecha 30/11/2022
 - SERAFINI, V. (2022) «Evidencia empírica y honestidad intelectual para analizar la inversión pública en educación». Revista Economía y Sociedad, no. 74. CADEP.
 - Disponible en: <http://www.cadep.org.py/uploads/2022/12/Revista-Economia-y-Sociedad-N%C2%B0-74.pdf>
Consultado en fecha 15/12/2022
 - UNESCO (2022). Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019). Reporte nacional de resultados. Paraguay.
 - Disponible en: https://www.observatorio.org.py/uploads/report_file/ur-1/104/1648668046-Resutados_ERCE_-_Paraguay.pdf
Consultado en fecha 30/11/2022
 - USAID, CIRD, CEJ. (2009) Informe sobre el costo social de la corrupción en educación en Paraguay. Asunción. Disponible en: <https://www.cej.org.py/uploads/informe-sobre-el-costo-social-de-la-corrupcion-en-educacion-2009-1527364882.pdf>
Consultado en fecha 30/11/2022
 - WORLD ECONOMIC FORUM (2019). Global Competitive Report. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf
Consultado en fecha 30/11/2022
 - ZÁRATE, Walter (2010). El presupuesto y el gasto público en Paraguay: aportes para un mejor entendimiento 2000-2009. Asunción: Observatorio Fiscal, CADEP. Disponible en: http://www.cadep.org.py/uploads/2011/02/Presupuesto_y_Gasto_Publico.pdf
Consultado en fecha 30/11/2022

INTERIOR

Denuncian falta de transparencia y piden intervenir colegio de Caacupé

Un grupo de padres y alumnos del Colegio Nacional “Dr. Raúl Peña” de Caacupé solicitaron al MEC que intervenga la institución. Argumentan falta de transparencia administrativa y nula gestión de su director.

03 DE JUNIO DE 2019. - 01:06



INTERIOR

Destituyen a coordinadores y director de colegio caacupeño

El Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) destituyó al director general Darío Ruiz y cuatro docentes que ocupaban cargos de coordinador en el Colegio Nacional Dr. Raúl Peña, conocido como “Multi” de Caacupé. Fue luego de que un grupo tomara el local.

20 DE JUNIO DE 2019, - 01:06

INTERIOR

Otro caso echa por tierra argumento del MEC en concurso por dirección

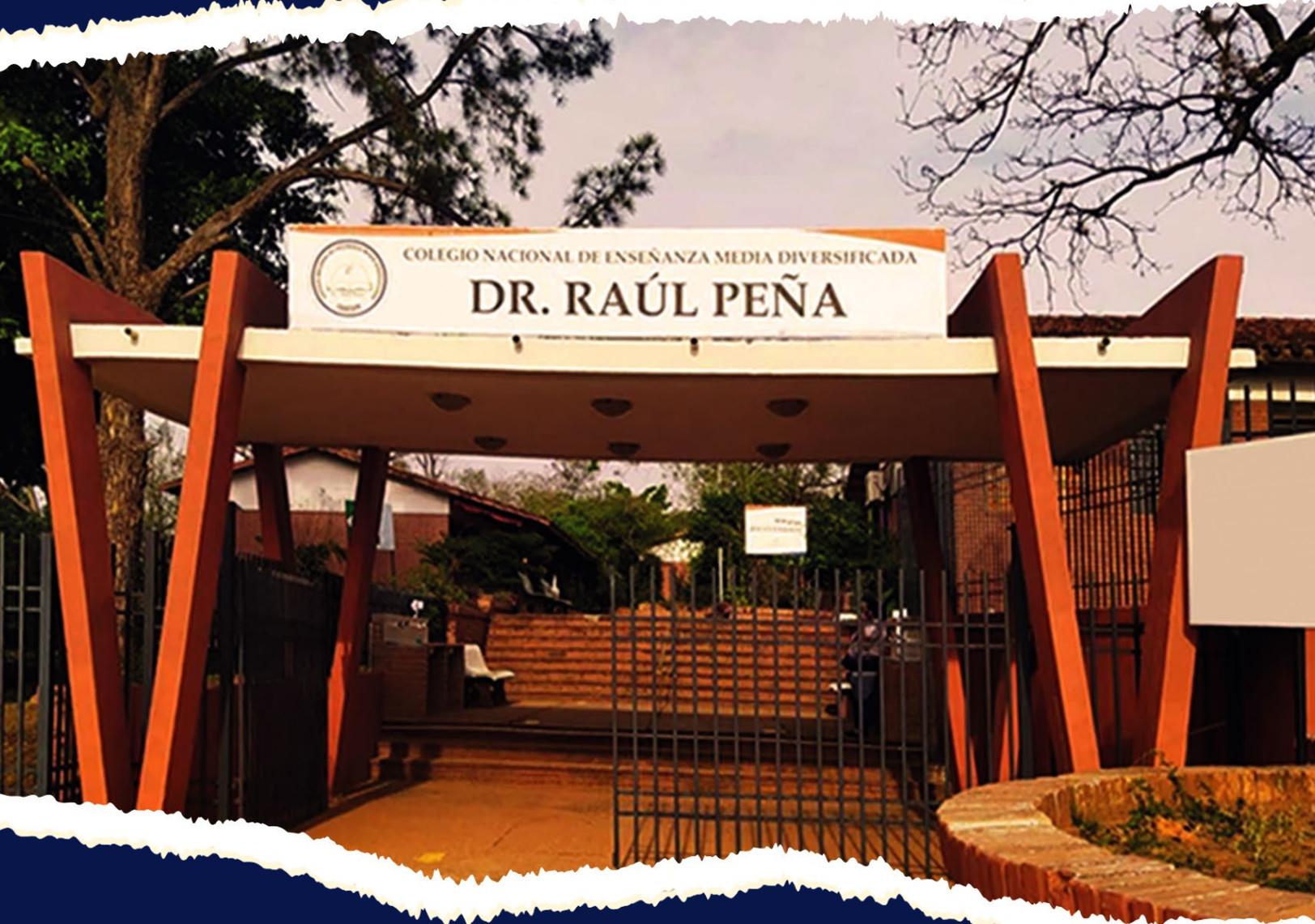
El resultado del concurso por la dirección del colegio nacional de Caacupé del que participó la Lic. Josefina Guillén echa por tierra el argumento del MEC sobre el caso que afecta a la Lic. Nancy Figueredo. Figueredo ganó el concurso para dirigir el colegio nacional de Eusebio Ayala, pero la cartera de Estado concedió el rubro a la que quedó en tercer lugar, alegando que le beneficia una resolución.

07 DE MARZO DE 2016, - 22:03



COLEGIO NACIONAL DE ENSEÑANZA MEDIA DIVERSIFICADA

DR. RAÚL PEÑA





Centro de Información
y Recursos para el Desarrollo

COLEGIO NACIONAL DE ENSEÑANZA MEDIA DIVERSIFICADA

DR. RAÚL PEÑA



Pacto Global
Red Paraguay

ISBN: 978-99925-256-8-5



9 789992 525685