

BUEN USO DE LOS RECURSOS DEL FONACIDE

**Contribución del Consejo Distrital
de Educación del municipio
Tte. 1° Irala Fernández (2013-2014)**



BUEN USO DE LOS RECURSOS DEL FONACIDE

Contribución del Consejo Distrital
de Educación del municipio
Tte. 1° Irala Fernández (2013-2014)



Contribución del Consejo Distrital de Educación (CDE) al buen uso de los recursos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) en el municipio de Irala Fernández (2013-2014)

Este material ha sido realizado en el contexto de la Iniciativa “MEJOR EDUCACIÓN MÁS CALIDAD DE VIDA”, liderada por el Consejo Distrital de Educación del municipio de Irala Fernández con el apoyo de Unicef. Esta iniciativa busca superar la exclusión en materia educativa de los niños, niñas y adolescentes del distrito.

Coordinación de la iniciativa

Ana Margarita Ramos, Unicef
Bruno Osmar Martínez, Instituto Desarrollo

Equipo de investigación (Instituto Desarrollo)

Roberto Villalba, investigador principal
Dalila Sosa Marín, investigadora

Colaboraciones

Dirección General de Planificación Educativa (MEC)

Dalila Zarza, encargada de despacho de la Dirección General de Planificación Educativa (DGPE)

Coordinación Departamental de Supervisión - Presidente Hayes (MEC)

Walter Agustín Olmedo, coordinador departamental

Revisión y ajustes

Lila Molinier
Silvia Denis Scala

Fotografía

Luis Vera
Municipalidad de Tte. 1° M. Irala Fernández

Diseño y diagramación

Karina Palleros

Impresión

AGR Servicios Gráficos

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef)
Desarrollo, Participación y Ciudadanía
Asunción, enero de 2015

ISBN: 978-99967-713-6-1

Puede acceder al documento completo ingresando a la Biblioteca de la página web:
www.desarrollo.edu.py

RESUMEN

Este trabajo estudia el aporte del Consejo Distrital de Educación (CDE) del municipio de Teniente 1° Manuel Irala Fernández para favorecer el buen uso de los recursos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE). Gracias al CDE, la selección de proyectos de construcción o ampliación de escuelas, remodelación y compra de equipos etc., pudo ser realizada en consenso con los interesados. Con ello se elevó la transparencia y la pertinencia en el proceso de asignación, se generó una mayor credibilidad y una mejor gobernanza en beneficio de la administración del municipio y de la población. También proveyó información oportuna que evitó el retraso de las obras. Las fuentes usadas en el trabajo fueron: entrevistas a las autoridades locales y a empleados del Ministerio de Educación y Cultura; estudio de la literatura sobre el tema; análisis de registros relacionados con la educación oficial y planillas del sector educativo local.

PALABRAS CLAVES: Consejo Distrital de Educación (CDE), ciudadanía, transparencia, eficiencia, legitimidad del gobierno local, microplanificación.

ABSTRACT

This paper studies the proper operation of the District Education Council, key organization controlling the good use of funds from the Public Investment and Development Fund (FONACIDE), through interviews of local authorities and Ministry of Education employees, literature collection, official education-related records and payrolls, in the town of Irala Fernández, Paraguay.

The selection of school remodeling and enlargement building projects and equipment purchases went through the approval of all stakeholders, thanks to transparency in the allocation process. This generated credibility and therefore better governance. Timely information prevented any issue to arise due to delay in the construction work.

KEYWORDS: District Education Council, citizenship, transparency, efficiency, legitimacy of local government, micro-planning.

Miércoles 21 de May

$$4 \times 1 = 4$$

$$4 \times 2 = 8$$

$$4 \times 3 = 12$$

Amor a Dios

Matem

16 Crg

20 Cre

Multit

4783 Cri

x 23 Ciudad

14349 Crg

13

95664

27

30

	Presentación	7
1	INTRODUCCIÓN	9
	1.1. Irala Fernández: poblaciones diversas en un contexto desafiante	9
	1.2. Participación articulada: una opción clara de las autoridades municipales	10
	1.3. En educación las buenas intenciones no bastan	11
	1.4. Optimizar los recursos del FONACIDE a través de la participación	14
	1.5. En busca de evidencias a favor de la participación	14
2	ACTORES CLAVES INTERVINIENTES EN LA GESTIÓN DEL FONACIDE EN EL DISTRITO	17
	2.1. El MEC como identificador de las necesidades educativas	17
	2.2. El Gobierno Municipal	19
	2.3. El Consejo Distrital de Educación de Irala Fernández	20
3	PROCESO DE TOMA DE DECISIONES PARA LA APLICACIÓN DEL FONACIDE EN IRALA FERNÁNDEZ	25
	1. Microplanificación	25
	2. Actualización de demandas	25
	3. Priorización según contexto	28
	4. Validación de prioridades	39
	5. Disponibilidad presupuestaria e indicación de fuentes	30
	6. Acuerdo final	30
	7. Gestión en la Unidad Operativa de Contrataciones y en la Junta Municipal	31
	8. Seguimiento de aprobación de proyectos	32
	9. Proceso licitatorio con la DNCP	32
	10. Acompañamiento en la ejecución	32
4	APRENDIZAJES	37
	BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	39

PRESENTACIÓN

El Consejo Distrital de Educación del municipio de Teniente Primero Manuel Irala Fernández (CDE-IF) es un organismo de articulación liderado por el gobierno municipal, pero en el que también participan los actores de la comunidad educativa y las organizaciones de la sociedad civil. A pesar de tener sólo un carácter consultivo y deliberativo acerca de las políticas educativas a nivel local, el objetivo que se ha marcado esta nueva instancia es el de generar las condiciones apropiadas para que todos los niños y niñas puedan acceder a la escuela y permanecer en ella durante toda su edad escolar.

Ahora bien, este objetivo sólo se podrá cumplir si se logra ampliar y mejorar la calidad y pertinencia de la oferta educativa en un territorio ya de por sí excluido debido, en una parte, a la alta centralización e inequidad por las que se caracterizan los servicios educativos en el país, y, por otra, a causa de la escasa infraestructura existente en este territorio con una alta dispersión de la población, lo que se refleja también en la débil cohesión social. En general, la inversión en educación en Paraguay sigue siendo baja (alrededor del 4% del Producto Interno Bruto cuando la UNESCO recomienda una inversión del 7% del PIB) y con un alto grado de centralización. Esto hace que los recursos que llegan al distrito para infraestructura, equipamiento y capacitación técnica de los docentes sean ínfimos.

De ahí la importancia que adquiere la transferencia de fondos del FONACIDE a los gobiernos municipales y departamentales con el objetivo de mejorar las infraestructuras escolares y la provisión de equipamiento escolar. Asimismo, se trata de optimizar también la gestión municipal, teniendo como base las demandas detectadas y sistematizadas por el Ministerio de Educación y Cultura.

En el caso del distrito de Irala Fernández, la utilización de estos fondos contó con el impulso de los actores locales nucleados en el Consejo Distrital de Educación, y gracias a la abierta participación en el mismo de todos ellos se logró un clima de confianza capaz de hacer avanzar y llevar por buen camino la gestión de los proyectos de tal modo que los gastos en infraestructura y equipamiento escolares han resultado ser no sólo pertinentes sino eficientes.

Por la experiencia positiva desarrollada en este municipio, se ha considerado necesario mostrar a los y las responsables de las políticas educativas cuál ha sido el aporte en términos cualitativos con el que el Consejo Distrital de Educación de Irala Fernández ha contribuido al éxito en la aplicación de los fondos del FONACIDE para la mejora de los espacios educativos. Y sobre todo mostrar también cómo se puede gestar un proceso de articulación transparente cuyos resultados van en beneficio de toda la población.

Bruno Osmar Martínez
Coordinador



Introducción

1.1. Irala Fernández: poblaciones diversas en un contexto desafiante

El municipio de Teniente Primero Manuel Irala Fernández, conocido también como *25 Leguas*, adquirió el estatus de distrito en 2006 gracias a la aprobación de la Ley n° 2.873/06. El mismo está situado en la región geográfica del Chaco Central, al noroeste del departamento de Presidente Hayes.

En su extenso territorio¹ habitan poco más de 22.000 personas² cuya diversidad lingüística y cultural es muy amplia. Por ejemplo, en él conviven comunidades de “latinos” y colonias menonitas junto a comunidades indígenas de los pueblos Enhlet Norte, Toba Maskoy, Enxet Sur, Angaité, Sanapaná, Toba y Nivaclé³.

Respecto a las condiciones físicas y de población del territorio, hay que decir que estas comunidades se hallan dispersas y están mal comunicadas entre sí ya que los caminos no están pavimentados y el transporte público es casi inexistente. Mientras tanto, los servicios sociales de carácter público, en especial el de salud, son precarios, por lo que la responsabilidad de responder a las demandas de la población recae principalmente en los actores locales.

El ámbito socioeconómico de este distrito se caracteriza por la disparidad en los ingresos: mientras una parte de la población tiene ingresos que superan ampliamente el promedio nacional, la población indígena en general, así como un segmento de la población latina, tiene ingresos muy limitados. Este escenario empuja a la mayoría de ellos a sobrevivir en condiciones de pobreza extrema.

1 La superficie total del municipio es de 13.278 km².

2 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos: ‘Proyección de la población total según departamento y distrito’, DGEEC, Asunción, 2014. Exactamente son 22.316 los habitantes del municipio de acuerdo con la estimación de población.

3 Icasa, Ingeniería y Consultoría de Calidad SA (2011): ‘Cuestionario ambiental básico. Plan de ordenamiento territorial del municipio de Tte. 1º Manuel Irala Fernández’.

Por otra parte, las condiciones meteorológicas (temperaturas extremas, sequías estacionales seguidas de inundaciones) unidas a las cualidades hídricas del suelo (ausencia de agua dulce subterránea) plantean una serie de desafíos de envergadura en términos de infraestructura (cosecha de agua dulce, rutas...), al igual que para la agricultura (producción de alimentos) y, como consecuencia de ello, para el sostenimiento de condiciones dignas de vida para las comunidades.

1.2. Participación articulada: una opción clara de las autoridades municipales

Este municipio, debido a sus apenas ocho años de vida, se encuentra en pleno proceso de organización interna y de construcción de su propia identidad. El liderazgo del intendente y el compromiso de los actores locales han permitido instalar espacios de articulación como el Consejo Distrital de Salud, el Consejo de Etnias, el Consejo Distrital de la Niñez y la Adolescencia y el Consejo Distrital de Educación⁴, espacios desde los cuales se pretende dar soluciones apropiadas a los diferentes problemas, a la vez que intentar aumentar la capacidad de incidencia del municipio ante la gobernanación y las instituciones gubernamentales del nivel central. El camino escogido es la creación de sinergias entre todos ellos con el fin de que los programas nacionales lleguen a la población y, de esta manera, se pueda responder a las necesidades básicas de la misma, ampliando, a su vez, las oportunidades de desarrollo personal y colectivo.

En este sentido, Unicef y el Instituto Desarrollo, en una acción conjunta, han estado colaborando con el municipio desde finales de 2012 con el propósito de consolidar el Consejo Distrital de Educación. Esta colaboración se basa en promover el enfoque educativo durante el periodo de la infancia, y muy especialmente entre aquellos niños y niñas en situación de exclusión o que corren un riesgo razonable de abandonar la escuela. Esto significa no sólo que se ha de facilitar el acceso de los niños y niñas a la escuela, sino también que hay que desarrollar procesos de aprendizaje eficaces y adecuados al contexto social y económico en que estos niños, niñas y adolescentes se desenvuelven, así como a sus expectativas personales.

⁴ El Consejo Distrital de Educación del municipio de Teniente Primero Manuel Irala Fernández fue creado por la Ordenanza Municipal n° 40/2013.

1.3. En educación las buenas intenciones no bastan

Irala Fernández cuenta con 61 instituciones educativas, la mayor parte de ellas de gestión pública. Según comentarios de los actores locales, en su gran mayoría fueron construidas con recursos de la comunidad para posteriormente ser ampliadas gracias al apoyo de los gobiernos local y departamental, así como al de diversas comunidades religiosas y ONG, mientras que el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) aporta principalmente rubros docentes y útiles básicos para los estudiantes del nivel básico.

En el sistema educativo, en este distrito, se hallan inscriptos 3.642 niños, niñas y adolescentes, incluyendo los niveles de Preescolar, Educación Escolar Básica (EEB) y Educación Media (EM). Por otro lado, de cada 10 alumnos, entre 3 y 4 asisten a una sección plurigrado en el nivel preescolar y la educación escolar básica de 1° y 2° ciclos⁵.

No obstante, se constata que muchos niños y niñas en edad de acceder a los niveles de preescolar y de primer grado no llegan a ingresar a la escuela. Lo mismo sucede con un gran número de adolescentes. De igual modo, la deserción escolar es también bastante elevada entre los estudiantes del tercer ciclo de la educación básica (7°, 8° y 9° grados), así como en la educación media.

Uno de los desafíos que se le plantea, y el cual asume, al Consejo Distrital de Educación es dignificar las escuelas. Esto significa que las aulas sean amplias y frescas; que estén equipadas apropiadamente; que se cuente con agua segura, baños, almuerzo escolar y espacios para talleres y de recreación. En paralelo, el consejo también se ha propuesto fomentar una cultura que priorice la educación y mejore significativamente la capacidad de los docentes. Pero hacer todo esto no resulta gratis, sino que requiere, entre otras cosas, de una cuantiosa inversión de recursos económicos. Definitivamente, las buenas intenciones no bastan.

5 Datos aportados por el Ministerio de Educación y Cultura para el año 2012.

El distrito Teniente 1° Manuel Irala Fernández está ubicado al noroeste del departamento de Presidente Hayes, en el Chaco paraguayo. Fue creado en el año 2006. Se caracteriza por su diversidad cultural y lingüística pues en el territorio es posible identificar seis pueblos indígenas: Toba Maskoy, Enlhet Norte, Enxet Sur, Sanapaná, Angaité y Nivaclé, inmigrantes europeos en su mayoría menonitas y una población paraguayo-latina.

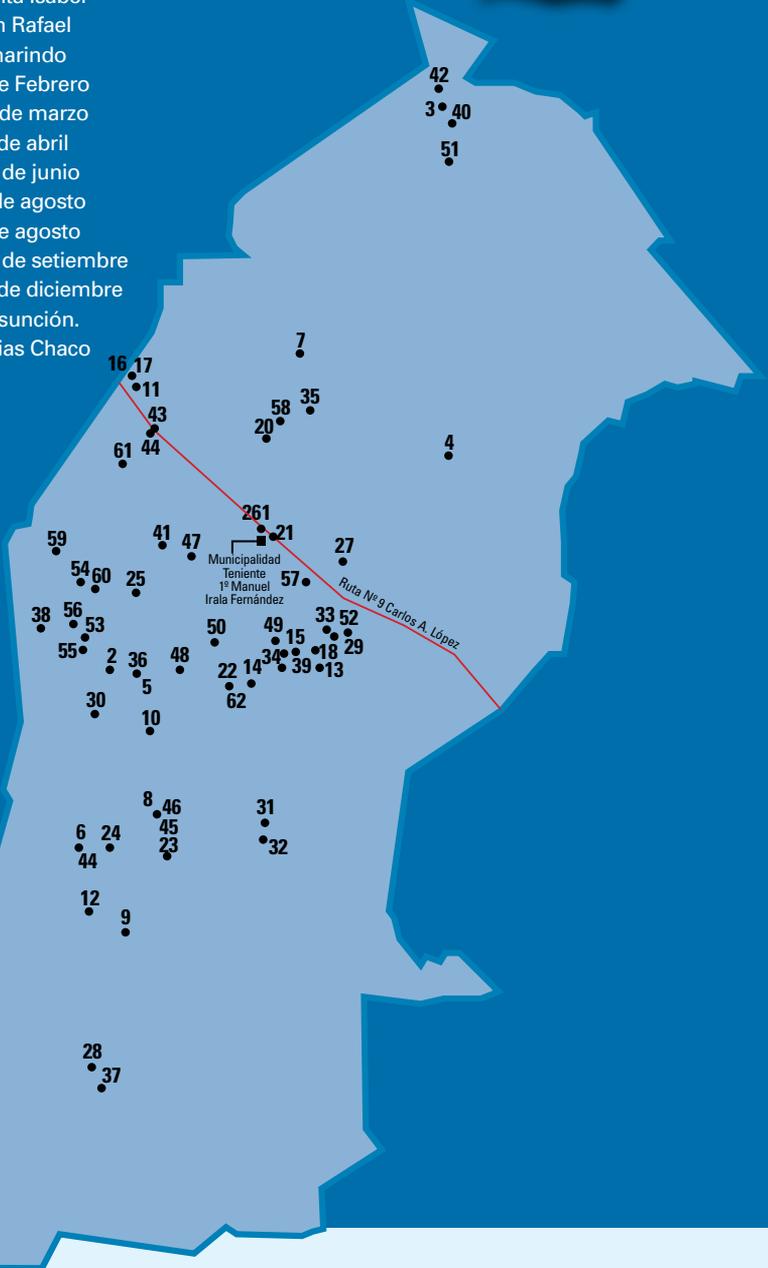
Es un contexto desafiante para el trabajo educativo, pues supone que la acción pedagógica tendrá en cuenta la diversidad cultural y lingüística señalada así como la dispersión poblacional, el clima y los movimientos migratorios, relacionados con la actividad agrícola y ganadera, característicos de la zona.

Instituciones educativas

- 1 Escuela de Agroganadería y Poliprofesional Jesús Obrero (BTA)
- 2 Escuela Básica N° 5877 Alegría
- 3 Escuela Básica N° 6302 Alegría
- 4 Escuela Básica N° 6937 Anaconda
- 5 Escuela Básica N° 5876 Aurelia Fernández
- 6 Escuela Básica N° 7780 Bienvenida Morínigo Viuda de Palacios
- 7 Centro Educativo N° 4676 Privado Campo León
- 8 Escuela Básica N° 7216 Cristiana Adonai
- 9 Escuela Básica N° 5873 Capitán Ramón Avalos Sánchez
- 10 Escuela Básica N° 5875 Don Bosco
- 11 Escuela Básica N° 6761 Dr. Raúl Peña
- 12 Escuela Básica N° 7767 Esperanza Viva
- 13 Escuela Básica N° 6972 El Riacho
- 14 Escuela Básica N° 5828 Ema Emec
- 15 Escuela Básica N° 7029 Hilario Kennedy
- 16 Escuela Básica N° 2939 Juan José Tamayo
- 17 Colegio Nacional Indígena La Abundancia
- 18 Escuela Básica N° 15440 Karanda
- 19 Escuela Básica N° 6780 La Espezanza
- 20 Escuela Básica N° 7032 25 Leguas
- 21 Colegio Nacional 25 Leguas
- 22 Centro Educativo N° 4679 Privado Lolita
- 23 Escuela Básica N° 2836 Luz y Vida
- 24 Escuela Básica N° 2061 Manuel Gondra
- 25 Escuela Básica N° 630 María Auxiliadora
- 26 Escuela Básica N° 1153 Parroquial Niño Jesús
- 27 Escuela Básica N° 5831 Nueva Promesa
- 28 Escuela Básica N° 7132 Padre José Seelwischwe
- 29 Escuela Básica N° 5830 2 Palmas
- 30 Escuela Básica Priv. Subv. N° 6379 Paraguay Japón
- 31 Centro Educativo N° 4681 Privado Paratodo
- 32 Escuela Básica N° 5832 Paratodo
- 33 Escuela Básica N° 5829 Paratodo'í
- 34 Escuela Básica N° 5826 Paz del Chaco



- 35 Escuela Básica N° 6779 Pozo Amarillo
- 36 Colegio Nacional República Federativa de Alemania
- 37 Escuela Básica N° 3729 San Agustín
- 38 Escuela Básica N° 1801 San Antonio de Padua
- 39 Escuela Básica N° 13696 San Carlos
- 40 Escuela Básica N° 6299 San Jorge
- 41 Escuela Básica N° 917 San José Obrero
- 42 Escuela Básica N° 5824 San Juan
- 43 Escuela Básica N° 5878 San Juan Bautista
- 44 Sede Tutorial Enseñanza Media Abierta
- 45 Escuela Básica N° 1803 San Juan Bautista de la Salle
- 46 Colegio Nacional La Salle
- 47 Escuela Básica N° 6678 San Pablo Miki
- 48 Escuela Básica N° 6677 Santa Cecilia
- 49 Escuela Básica N° 13467 Santa Fe
- 50 Escuela Básica N° 7026 Santa Isabel
- 51 Escuela Básica N° 6301 San Rafael
- 52 Escuela Básica N° Tres Tamarindo
- 53 Escuela Básica N° 7773 3 de Febrero
- 54 Escuela Básica N° 6939 1° de marzo
- 55 Escuela Básica N° 6775 19 de abril
- 56 Escuela Básica N° 6773 12 de junio
- 57 Escuela Básica N° 5827 3 de agosto
- 58 Escuela Básica N° 6778 4 de agosto
- 59 Escuela Básica N° 6772 29 de setiembre
- 60 Escuela Básica N° 6774 18 de diciembre
- 61 Universidad Nacional de Asunción.
Facultad de Ciencias Agrarias Chaco



1.4. Optimizar los recursos del FONACIDE a través de la Participación

Para el distrito de Irala Fernández, la oportunidad de acceder a los recursos que proporciona el Fondo Nacional de Inversiones Públicas y Desarrollo (FONACIDE)⁶ es un factor muy relevante. Sin embargo, para conseguirlo se ha tenido que superar una serie de desafíos de gran calado: en primer lugar, ajustarse a los procesos administrativos, cargados de burocracia y de procedimientos complejos; mientras que a nivel local el reto ha consistido en enfrentarse a su gestión y administración con el añadido de que éstas han de ser transparentes para garantizar la credibilidad, así como hacer frente a la enorme demanda.

Ante tales desafíos, las autoridades municipales entendieron que el Consejo Distrital de Educación podría tener un rol fundamental en el proceso de implementación de los fondos proveídos por el FONACIDE. Ahora bien, esta experiencia innovadora ha dado resultados exitosos que se pueden comprobar, como una evidencia concreta, en la calidad de las obras.

Pero, más allá de lo construido, prueba física, también es importante dar cuenta de aquellas evidencias cualitativas que permitan afirmar que el proceso ha sido positivo y que puede ser un camino válido para ser tenido en cuenta en otras ocasiones y, en su caso, replicarlo con los ajustes que cada contexto requiera.

1.5. En busca de evidencias a favor de la participación

Con la finalidad de cumplir con el objetivo marcado, un equipo de investigación recolectó las opiniones de los principales actores involucrados en este proceso a nivel distrital: intendente municipal, concejales y autoridades educativas del distrito; mientras que a nivel departamental, se entrevistó a la coordinadora departamental de Educación y al responsable de microplanificación para el departamento de Presidente Hayes.

Si tenemos en cuenta la importancia que tiene la microplanificación para la identificación de necesidades educativas, herramienta ésta utilizada por el Ministerio de Educación, se indagó en esta área a fin de conocer cuáles son los procedimientos de recopilación de datos y cómo se utilizan los mismos por parte del MEC⁷.

6 El Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) fue creado por la Ley n° 4.758/12. Está financiado con el incremento de las compensaciones recibidas a partir del año 2011 por la Itaipú Binacional, el 30% de cuyo monto se transfiere a municipalidades y gobernaciones.

7 Ministerio de Educación y Cultura (2013): 'Manual de microplanificación de la oferta educativa' MEC, Asunción.

Además, también se recabó la opinión de los técnicos externos que han acompañado el proceso de conformación del Consejo Distrital de Educación de Irala Fernández (CDE-IF).

La pregunta que orientó la investigación fue la siguiente:

¿Cuál fue el aporte cualitativo del Consejo Distrital de Educación de Irala Fernández en el éxito de la aplicación de los fondos del FONACIDE para la mejora de los espacios educativos?

Una vez procesada la información, la misma fue organizada y ordenada considerando los tres actores principales en esta experiencia:

- a. El Ministerio de Educación y Cultura como actor responsable, desde el inicio, de relevar las necesidades de las escuelas a través de la microplanificación.
- b. La municipalidad mediante la gestión que llevó a cabo para acceder a los recursos del FONACIDE en un primer momento y después para favorecer su correcta implementación.
- c. El Consejo Distrital de Educación de Irala Fernández (CDE-IF) por su aporte innovador en la toma de decisiones y por su responsabilidad en la aplicación transparente de los recursos del FONACIDE.

En la mayoría de los otros distritos, los actores institucionales que participan en el proceso de gestión y uso del FONACIDE en el ámbito educativo suelen ser sólo el MEC mediante la microplanificación y las municipalidades a través de la gestión e implementación de los fondos.

Sin embargo, en Irala Fernández se contó además con el protagonismo del Consejo Distrital de Educación. Este hecho, nada usual, además de llamarnos la atención, fue el detonante del estudio cuyo objetivo final no es otro que identificar los factores de éxito y aprendizaje que consideramos relevantes para promover la participación de la comunidad en el uso de los recursos públicos destinados a la educación, y en particular los del FONACIDE.



2 Actores claves intervenientes en la gestión del FONACIDE en el distrito

Como ya se ha señalado, son tres los actores cuya participación en la gestión de los fondos aportados por el FONACIDE en apoyo de la educación en el municipio es clave. Éstos son:

- a. El Ministerio de Educación y Cultura (MEC), cuyo organismo clave es la Coordinación Departamental.
- b. La institución municipal en sí misma, a través del intendente y la Junta Municipal, como receptora de los fondos y como responsable de los procesos administrativos.
- c. El Consejo Distrital de Educación, presidido por el intendente pero con la participación de otros actores locales pertenecientes a los sectores educativo y comunitario, cuyo aporte es crucial para dar legitimidad a las decisiones que en su seno se tomen, así como para la transparencia en su gestión.

2.1. El MEC como identificador de las necesidades educativas

La **microplanificación** está definida por las autoridades educativas como un “*proceso de construcción de acciones en forma colectiva, basado en consensos y criterios preestablecidos para el logro de los objetivos de la política educativa y de un mayor desarrollo de la comunidad en general*”⁸. Esta labor la realiza el Ministerio de Educación a través de su coordinación departamental.

Así, los/as directores/as de escuelas y colegios detectan las necesidades que tienen sus respectivas instituciones con el fin de elaborar una lista de demandas con los datos requeridos por el MEC. La información se compila en las siguientes planillas de relevamiento:

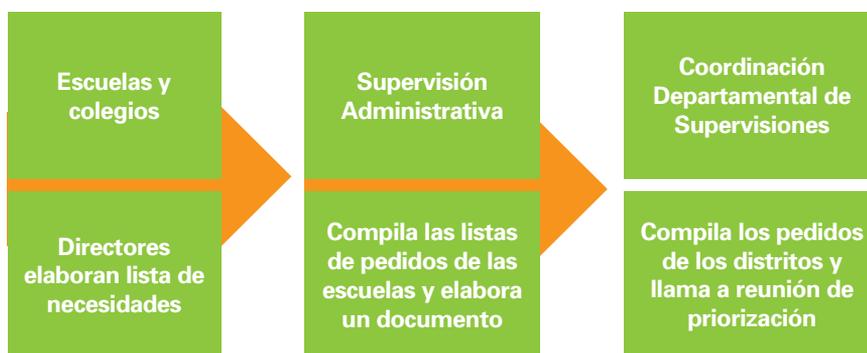
⁸ *Ibidem*.

- Planilla N° 9: de requerimientos de construcción y/o reparación/adequación de aulas.
- Planilla N° 10: de construcción y/o reparación/adequación de sanitarios.
- Planilla N° 11: de construcción y/o reparación/adequación de otros espacios escolares (dirección, secretaría, sala de profesores, biblioteca, laboratorio, etc.).
- Planilla N° 12: de requerimiento del programa de alimentación.

Para procesar todos estos datos, el MEC ha establecido una serie de criterios de clasificación que incluyen, además, datos relativos a la población, a la situación socioeconómica de la misma, o la distancia entre las escuelas o colegios, así como la cantidad de alumnos/as y la infraestructura con la que se cuenta en la actualidad.

En este proceso, son los directores de escuelas y colegios los que elaboran la lista de necesidades de las instituciones educativas que dirigen para entregarlos a la Supervisión Administrativa que es la encargada de compilar la información acerca de las escuelas del distrito. Posteriormente, es la Coordinación Departamental la que colecciona las planillas de los distritos para, tras su estudio, convocar a una reunión donde se tomarán las decisiones con respecto a qué escuelas deben ser priorizadas en atención a sus necesidades (véase figura 1).

Figura 1. Microplanificación: procedimiento de recopilación de necesidades



Fuente: elaboración propia con base en el 'Manual de microplanificación de la oferta educativa'.

Las decisiones se toman a partir de la realidad educativa relevada siguiendo los criterios mencionados más arriba. Por ejemplo, si se analizasen dos escuelas con necesidades similares, se priorizaría la que tiene más alumnos.

2.2. El Gobierno Municipal

En este contexto, la municipalidad de Irala Fernández es un actor fundamental, ya que es la responsable de recibir los fondos y hacer las gestiones para que sean invertidos en la comunidad. Por otro lado, es la institución más cercana a la comunidad y la que recibe cotidianamente las demandas.

Asimismo, la municipalidad es la responsable de articular las decisiones de los actores de la comunidad educativa, así como las de los actores institucionales, e inclusive debe actuar como una especie de coordinadora ante las demandas de los actores políticos y de los diferentes grupos de presión social.

De ahí la importancia de poseer un espacio como el Consejo Distrital de Educación donde el flujo de información sea permanente y favorezca, a su vez, la transparencia en la gestión.

Entre las tareas del intendente como presidente del CDE se hallan, entre otras, la de catalizar la discusión para revisar la microplanificación, participar en la priorización de las demandas, prever los fondos necesarios e informar de forma periódica al CDE, a la Junta Municipal y a los medios de comunicación locales sobre el proceso de gestión de los fondos, de la marcha de la ejecución de las obras o de la entrega de insumos.

Para el buen funcionamiento de todos estos procesos, el control mutuo entre instituciones es de vital importancia. Por ejemplo, antes de alzar la convocatoria a la página de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), el intendente presenta copia ante el CDE de lo solicitado al FONACIDE para que, de este modo, los directores de área se aseguren de que lo que se solicita está de acuerdo con la microplanificación aprobada, pues ésta es una condición de la DNCP.

Otro aspecto que no se puede dejar de lado es el político-institucional. A nivel municipal, toda propuesta debe ser tratada y discutida en la Junta Municipal, por lo que en Irala Fernández que el CDE cuente con un representante de los concejales es fundamental a la hora de que el pleno reconozca la importancia del funcionamiento de este organismo en la vida del distrito, así como para que las decisiones de priorización tomadas en su seno sean confirmadas en un momento posterior por la Junta Municipal, lo cual, no cabe duda, es de gran relevancia para la salud democrática e institucional del municipio en términos de gobernabilidad⁹.

⁹ Si bien el CDE es un órgano de carácter consultivo y no vinculante, al construirse en su seno consensos en varios temas con los afectados, este hecho hace que las decisiones que en él se toman tengan una alta probabilidad de ser asumidas por las autoridades.

2.3. El Consejo Distrital de Educación de Irala Fernández

El Consejo Distrital de Educación de Irala Fernández (CDE-IF)¹⁰ es una instancia deliberativa y de coordinación. Está liderado por el intendente municipal y conformado por representantes de diversos ámbitos institucionales y de la sociedad civil: Junta Municipal, supervisiones pedagógicas y administrativas, directores/as de áreas de todas las comunidades indígenas y no indígenas, coordinadores/as pedagógicos/as, representantes de las universidades e instituciones públicas y privadas, organizaciones religiosas, centros de estudiantes, gremios de docentes, representantes de los padres. La instalación y el funcionamiento del CDE-IF quedaron establecidos por ordenanza municipal.

El CDE-IF insta a trabajar en conjunto con el lema: "MEJOR EDUCACIÓN MÁS CALIDAD DE VIDA"

La fortaleza del CDE-IF ha consistido en la puesta en marcha no sólo de un plan orientado a visibilizar el consejo como instancia interesada en la educación de los/as niños/as y jóvenes del distrito, sino también en su apertura a la sociedad civil mediante el llamado que realizó para que todos los actores con inquietudes en materia educativa se involucrasen en su gestión. El lema que utilizó en esta campaña es bien expresivo y resume el espíritu de la propuesta: "MEJOR EDUCACIÓN MÁS CALIDAD DE VIDA".

A nivel individual se percibía una gran preocupación entre las familias de los estudiantes y entre los propios directores y docentes que, en muchos casos, llevaba a que tuviesen una sensación de abandono y de impotencia. Esta inquietud, en buena parte, se resolvió gracias a la oportunidad que les brindó el CDE de poder reunirse colectivamente y de emprender las primeras acciones conjuntas que resultaron medidas muy positivas desde un punto de vista cualitativo: se renovó el entusiasmo en el distrito y, en concreto, en todo el sector educativo.

El CDE-IF: un espacio para la construcción de una mayor identidad territorial

El compromiso general del CDE-IF para con la sociedad no es otro que el de promover una educación pertinente, de calidad y sin exclusiones con una amplia participación ciudadana. Para ello, el primer paso que dio fue poner

10 El CDE-IF celebró su primera asamblea oficial el 28 de noviembre de 2013 para elegir a sus autoridades.

en marcha un plan destinado a construir un sentimiento de pertenencia y de identidad territoriales en el novel municipio entre los/as docentes e instituciones educativas. En un momento posterior, este vínculo territorial debía plasmarse en el mismo consejo a fin de que fuese visibilizado entre la población como una instancia propia y genuina del distrito en la que todos tenían cabida y pudiesen participar sin ningún tipo de exclusión. Ello se logró gracias, en primer lugar, al diálogo instalado en su seno que se transforma en acciones y decisiones colectivas y consensuadas en todos aquellos temas relacionados con la educación de los/as niños/as y de los jóvenes del distrito.

Ello es así porque todos los actores institucionales y de la sociedad civil del distrito relacionados con la educación están presentes en él, siendo este hecho fundamental debido a la gran diversidad de culturas y lenguas que cohabitan en este territorio, a lo que hay que sumar las diferentes instituciones administrativas que actúan en el área educativa de acuerdo con sus competencias. En el caso que nos ocupa son hasta cinco estas instituciones de las que dependen las de rango inferior: las dos supervisiones del MEC (paraguayo latina e indígena), el Vicariato Apostólico del Chaco, la Asociación de Cooperación Indígena Menonita (ASCIM) y las colonias menonitas.

El CDE-IF: un espacio para la construcción de confianza y de ciudadanía

El clima de confianza que propicia el CDE entre autoridades y miembros de la comunidad educativa es un punto adicional para el fortalecimiento de la gobernabilidad en el municipio, ya que las decisiones que en él se adoptan están inspiradas en ese espacio de diálogo por lo que se constituye en un elemento fundamental en el proceso de construcción de capital social.

Se puede afirmar que tras su primer año de existencia, padres y madres, docentes y líderes comunitarios se “han apropiado” del CDE-IF, es decir, lo han hecho suyo como una instancia ante la cual presentar sus demandas y reivindicaciones. Esta receptividad del CDE para con la comunidad educativa reafirma al organismo como un interlocutor válido en la materia, además de haberse convertido en un propiciador de la participación comunitaria.

“La gente se da cuenta con qué recursos se cuenta y con qué recursos no se cuenta. Muchas veces ocurrió que al no conocer los recursos con que se cuenta se empezó a sospechar: ¿por qué no se hace lo que nosotros solicitamos? Es importante la transparencia, que los principales actores conozcan las posibilidades y limitaciones existentes”¹¹.

El CDE-IF ayuda a “bajar” los datos a la realidad y tener una visión distrital

Como es bien sabido, son muchas las necesidades por las que pasa la comunidad en su conjunto y las condiciones de precariedad de todas ellas son prácticamente iguales. Esta situación se convierte muchas veces en fuente de conflictos a la hora de tomar decisiones, ya que se debe priorizar unas demandas (obras, muebles, merienda escolar) sobre otras. Esto es debido fundamentalmente a la percepción personal que cada docente, alumno, familia, puede tener de la situación de precariedad en la que se desenvuelve la institución educativa. En el caso de los docentes se agrava esta percepción a causa de la presión constante a que son sometidos por parte de los alumnos y de las comisiones de padres con sus demandas. Esto hace que el problema individual se convierta en el “único problema”, obviando los problemas de los demás que pueden ser de igual calibre o incluso peores. Subjetivamente, por ejemplo, para el docente o director “su escuela” es prioritaria frente al resto.

En este sentido, el primer desafío al que ha tenido que enfrentarse el CDE-IF es la implantación de una perspectiva global a nivel distrital, es decir, observar la problemática en su conjunto. Para ello en el CDE se ha tenido que imponer una visión realista de cuál es la situación, basada en los datos disponibles sobre las escuelas y sus necesidades. De esta manera, por la misma conformación de sus miembros, el CDE-IF tiene una visión más actualizada y global acerca de las necesidades y demandas del distrito con base en datos objetivos, y como consecuencia de ello posee la capacidad técnica de discernir qué, cómo, dónde y cuándo se prioriza tanto en lo que se refiere a obras materiales como a equipamientos para las escuelas o mobiliario para las instituciones educativas.

11 Comentario de Roque Ramón Zavala, intendente municipal de Irala Fernández.

“El Consejo Distrital de Educación es el ámbito donde se conversa, coordina y se va llevando adelante un proceso en el cual hay un involucramiento de todos los sectores, para que los trabajos puedan ser llevados adelante. El Consejo sirve como instrumento para bajar los datos, que provienen del MEC, a la realidad. Se hace que la priorización se ajuste a la realidad”¹².

El CDE-IF ayuda a dar legitimidad a las decisiones

Por último, quizás el logro más importante en un plano institucional sea el de haber dado participación a la comunidad en el Consejo Distrital de Educación, puesto que a través de los representantes tanto del área educativa del distrito como de las organizaciones de la sociedad civil se ha conseguido dar legitimidad al trabajo de este gabinete. La decisión de priorizar y realizar una obra ya no es fruto solamente de la decisión política partidaria, caudillista o personalista de una autoridad, sino fruto de la participación interinstitucional y ciudadana.

Este alto grado de consenso alcanzado en el CDE acerca de las decisiones de cómo utilizar los escasos recursos disponibles para lo que en conjunto se considera urgente o importante, se ha traducido en el compromiso de que las escuelas que aún no son priorizadas aceptan posponer sus demandas. Esta circunstancia, sin duda alguna, no se habría dado de no existir el mencionado consejo.



12 Entrevista a Roque Ramón Zavala, intendente de Irala Fernández.



3

Proceso de toma de decisiones para la aplicación del FONACIDE en Irala Fernández

En la figura 2, para una mejor ilustración, encontramos un esquema de cómo se articula el proceso de toma de decisiones referente a los fondos del FONACIDE en el municipio de Irala Fernández, al que el lector puede acudir en cualquier momento en caso de que le surja cualquier tipo de dudas en la explicación que seguidamente se va a dar.

En la descripción del proceso de toma de decisiones en este ámbito, debemos tener siempre en mente que en él intervienen, en diversos momentos, los tres actores mencionados anteriormente. El proceso es el siguiente:

1. Microplanificación

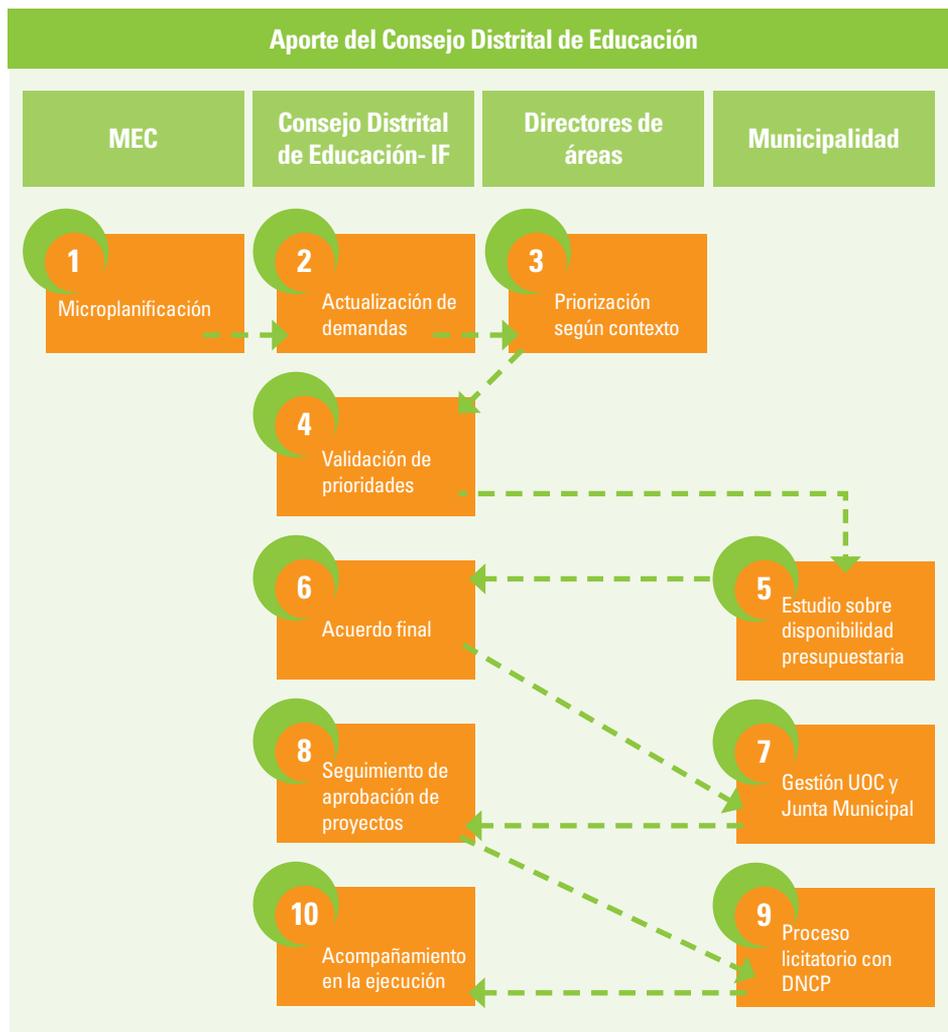
En esta fase es el MEC quien realiza el proceso de microplanificación a fin de identificar las necesidades educativas prioritarias (véase punto 2.1 más arriba).

2. Actualización de demandas

El CDE-IF recibe las planillas de microplanificación elaboradas en los espacios del MEC; las analiza y actualiza según las intervenciones de los representantes. En esta reunión son invitadas las autoridades educativas departamentales responsables del informe.

En un principio, tanto los docentes como los directores priorizaban las necesidades de las escuelas donde ejercían su profesión sin fijarse en las necesidades de las demás escuelas. Si bien venían en representación de un sector, les costaba contemplar las necesidades del conjunto.

Figura 1: Flujograma de toma de decisiones



Fuente: Elaboración propia

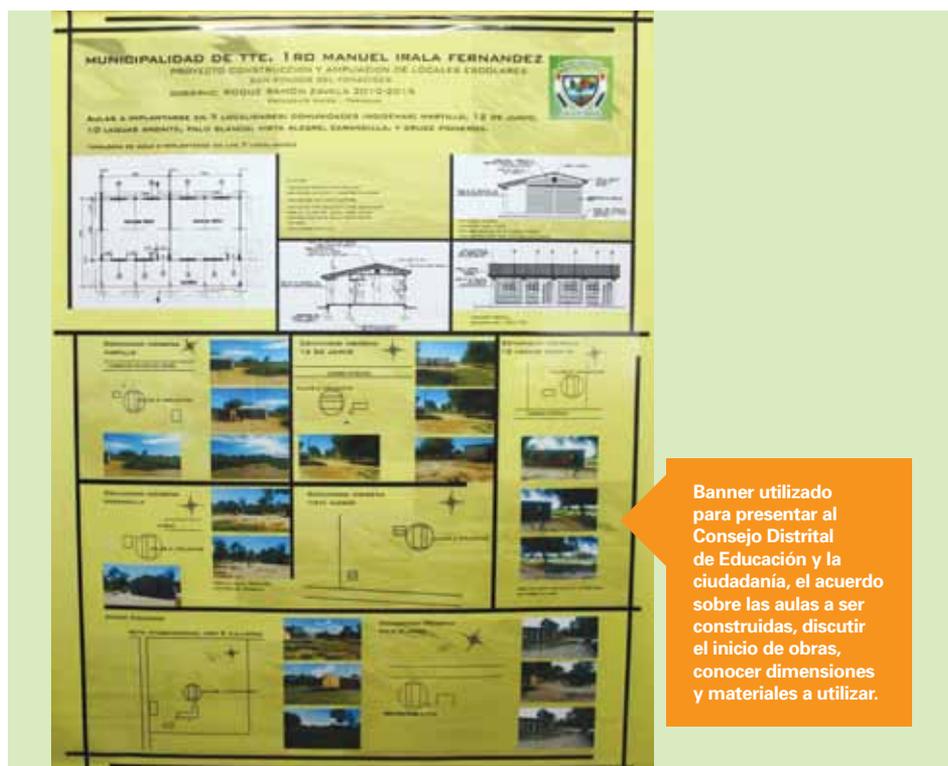
Esta fue la razón por la cual se decidió en el ámbito del CDE abrir una discusión para reflexionar acerca del rol de la representación, así como para analizar los datos distritales de que se disponía y para establecer, de forma más específica, los criterios de priorización. Este debate ayudó a que se adquiriese una perspectiva global y objetiva de la problemática en todo el territorio del distrito.

El éxito de esta iniciativa se refleja en la instalación entre los miembros del CDE, proyectada a la sociedad civil, de una visión solidaria en torno a los problemas y no egoísta en torno a “mi problema”. Ello quiere decir que para poder priorizar, en primer lugar, se ha de tener en cuenta la situación de todas y cada una de las escuelas o

instituciones educativas, además de las circunstancias sociales que las rodean en cada caso, y poner sobre la mesa factores, entre otros, como las condiciones de precariedad en las que se desenvuelven o la distancia entre las mismas.

“El Consejo Distrital yo creo que es un espacio muy importante para poder debatir y ver cuáles son las necesidades y las prioridades en las instituciones educativas. Así que yo creo que es fundamental el rol del Consejo Distrital para el uso de los fondos del FONACIDE”¹³.

Como resultado de este debate surgió, por tanto, el primer listado de escuelas que requerían con urgencia la construcción de aulas. Además a través del diálogo se pudo aclarar qué obras estaban previstas que sean ejecutadas por la gobernación y qué escuelas quedarían a cargo de la municipalidad. Como es lógico, al ser los fondos limitados, los reclamos de algunas escuelas quedaron pendientes con el compromiso de ser atendidos en una siguiente oportunidad. En estos casos, el intendente se esfuerza por explicar que los pedidos que no hayan podido ser atendidos adecuadamente serán tenidos en consideración bien con otros fondos o bien en etapas posteriores.



13 Comentario de Cecilio Denis, supervisor administrativo de ASCIM.

Tabla 1. Acuerdos para la construcción de aulas

Escuelas	Aulas construidas por la gobernación	Aulas construidas por la por la municipalidad
San Juan Bautista	3	2
Dos Palmas	Pendiente para la siguiente etapa	
Karanda		2
La Salle	3	
Martillo		2
12 de Junio		2

Fuente: elaboración propia con base en las actas de la reunión del CDE.

En esta línea, el consenso se erige como el método para contentar a todos, o al menos para no frustrar las expectativas de aquellos que no las ven cumplidas en ese momento. Así, cuando la disponibilidad de fondos no alcanza para realizar todo y se toma la decisión de construir una parte y postergar otra, esta decisión tiene como base el consenso. De este modo, el actor cuyo pedido fue postergado puede aceptar de buen grado la decisión sin romper con el grupo, pues ésta es fruto de un análisis previo en el que se supone que participó, además de existir una causa justificada para la toma de la decisión, cuya fundamentación es clara y conocida por todos.

3. Priorización según contexto

Los directores de área, cinco en el distrito, se reúnen para revisar el listado de prioridades elaborado por el CDE-IF y verifican su pertinencia ante posibles cambios que pudieron darse en el contexto: disminución de alumnos, donaciones, etc.

No es usual, pero tampoco imposible, que las condiciones en que se hallan las escuelas varíen entre el momento en que se realizó la microplanificación y el momento en que se establecen las prioridades para la utilización del FONACIDE.

En todo caso, son los directores de área los que, al tener un contacto directo con los directores y directoras de las escuelas de su zona, tienen que verificar si se han producido cambios en las condiciones de las escuelas o si persisten las necesidades de las mismas. En el caso de que esas necesidades hayan sido cubiertas total o parcialmente ya sea por la propia comunidad, por los programas del MEC o por algún donante, de-

ben informar a sus superiores. El objetivo es mantener actualizada la información para poder tomar con propiedad las posteriores decisiones y no basarse en datos desfasados.

Asimismo, el conocimiento que tienen los directores de área acerca de las particularidades del territorio y de las comunidades es clave a la hora de tomar decisiones sobre algunos aspectos como, por ejemplo, el tipo de construcción que se pretende realizar, ya que en esta región muchas veces no son adecuados los modelos estandarizados. De ahí que la validación que se lleva a cabo con los mismos sea tan importante. Por ejemplo, un caso típico en el que resulta imprescindible esta validación fue una propuesta de construcción de baños modernos, es decir, con arrastre de agua (cisternas), en escuelas donde no hay agua corriente. Solución, por tanto, del todo inútil para el caso concreto, además de ser una pérdida de tiempo y dinero que podría ser invertido en una solución alternativa viable.

Otro aspecto importante en la labor de los directores de área es la que supone recorrer *in situ* el territorio. Esto es debido a que tanto los miembros de la Coordinación Departamental como los supervisores no pueden recorrer de manera sistemática todas las escuelas que tienen a su cargo a causa, en gran parte, de la enorme distancia que separa a una escuela de la otra. De ahí el papel que juegan los directores de área con sus visitas a las escuelas, entre otras cosas para mantener un contacto fluido entre las escuelas y la administración educativa.

En la tabla 3 se muestra el número de escuelas que cada director de área tiene a su cargo que es de entre 6 y 18. Las áreas 8 y 9 corresponden a comunidades latinas, mientras que las tres restantes son áreas educativas indígenas.

Tabla 2. Direcciones de área

Directores de área	Localidad	Cantidad de escuelas
Pedro Álvarez	Área 8 - San José Obrero (comunidades latinas) (MEC)	10
Catalina Melgarejo	Área 9 - Campo Aceval (comunidades latinas) (MEC)	10
Gabriel Quintana	El Estribo (educación indígena) (MEC)	9
Mercedes Calle Díaz	Casanillo (educación indígena) (Vicariato Apostólico del Pilcomayo-VAP/MEC)	6
Cecilio Denis	Educación indígena (Asociación de Servicios de Cooperación Indígena Mennonita-ASCIM)	18

Fuente: elaboración propia.

Así, una vez que los directores de área han revisado la priorización, éstos envían sus comentarios nuevamente al CDE-IF.

4. Validación de prioridades

El CDE-IF elabora una versión final de pedidos prioritarios en la que se incluye las recomendaciones de los directores de área.

En esta fase, tras la recepción por parte del CDE de los comentarios de los directores de área con respecto a las escuelas priorizadas, se analiza de nuevo el contexto y se incorporan los cambios que se consideran necesarios.

Este trámite se concluye con la entrega a la administración municipal de la lista de escuelas priorizadas en la que figuran, además, los pedidos específicos con las recomendaciones incorporadas.

5. Disponibilidad presupuestaria e Indicación de Fuentes

La dirección administrativa municipal se reúne con el intendente y la persona asignada ante el CDE para realizar un estudio de factibilidad y de las fuentes a las que se puede acudir.

Recibida la lista de necesidades priorizadas elaborada por el CDE, la municipalidad pasa a verificar la disponibilidad presupuestaria teniendo en cuenta las limitaciones a las que se ve constreñida.

De este análisis, si se concluye que los recursos del FONACIDE no son suficientes para responder a los pedidos priorizados, se explora la posibilidad de complementarlos con fondos propios de la institución municipal, o con fondos provenientes de la gobernación departamental u otras fuentes. En el análisis se incluyen los fondos del año anterior que no han sido gastados, los fondos del año en curso y los del año siguiente. Básicamente, lo que con ello se intenta es conocer las posibilidades reales de financiamiento de las obras, es decir, qué recursos son factibles de ser utilizados y en qué plazo.

6. Acuerdo final

La intendencia presenta al CDE-IF el informe de factibilidad. Se establecen los acuerdos con respecto a las obras que serán realizadas y cuáles serán las fuentes de financiación. Se discute un cronograma anual.

Por un lado, en esta fase el CDE-IF da su visto bueno a la utilización de las diferentes fuentes para ciertas obras o equipamiento, mientras que el resto de demandas pasan a ser gestionadas ante otras instancias (gobernación, embajadas o sector privado) o bien quedan postergadas. Como ya se mencionó, lo habitual es que la cantidad de demandas sea superior a las posibilidades reales de satisfacerlas.

Como también se mencionó en un momento anterior, el clima de confianza que tiene que existir entre autoridades y miembros de la comunidad educativa y de la sociedad civil en general es fundamental para no sólo llegar a acuerdos sino para mantener los mismos a lo largo del tiempo. En el caso de Irala Fernández la actitud abierta de las autoridades ha contribuido a fomentar un proceso de diálogo entre los diversos actores reunidos en el seno del CDE, pilar sobre el que se fundamenta la construcción del capital social en este distrito.

7. Gestión en la Unidad Operativa de Contrataciones y en la Junta Municipal

El listado de escuelas y de necesidades prioritarias acordado por el CDE, con la descripción de las fuentes de financiamiento respectivas, es recibido por el ejecutivo municipal para iniciar las gestiones de compra y contratación a través de su Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) y elevar la propuesta a la Junta Municipal.

El uso de los recursos o la ejecución de obras no es una competencia sin más del ejecutivo municipal, sino que éste debe contar con la aprobación de la Junta Municipal para tal efecto. Por este motivo, el ejecutivo pone a consideración de la Junta municipal la lista de escuelas priorizadas y las obras e inversiones que se propone realizar, para que ésta dé su aprobación. Una vez aprobada la propuesta se formaliza mediante la emisión de una resolución de la Intendencia Municipal.

Este es el procedimiento legal para la aprobación. Ahora bien, lo interesante de la experiencia en este distrito es que entre los miembros del CDE-IF se hallan también dos concejales municipales, por lo que estas dos personas, además de contar con una valiosa información de cómo se ha desarrollado el debate y procedido a la aprobación de la lista en el consejo, es habitual que se conviertan en los defensores de la propuesta en la Junta Municipal. Así, con este proceder se facilita en gran medida la tarea del intendente y se contribuye a dotar de gobernabilidad al municipio gracias a las relaciones que se tejen entre el ejecutivo y el legislativo municipales.

De este modo, la combinación de una serie de elementos intangibles, como el peso de la representatividad que ostenta el consejo, el abierto proceso de participación que

se da en él o el acuerdo al que se llega por medio del consenso, unido a los medios, tanto formales como informales, por los que se hace llegar la información a los miembros de la Junta Municipal, hace improbable que ésta se manifieste en contra o vete la propuesta elaborada de forma colectiva

8. Seguimiento de aprobación de proyectos

El CDE-IF se reúne periódicamente. Es en este espacio donde se recibe y se discute el informe del proceso de las gestiones que realiza el intendente acompañado de su equipo de trabajo.

En este espacio es donde se visualizan todos los pasos que serán necesarios y se establece el curso de acción. Así, el CDE-IF acompaña las gestiones que lleva a cabo el intendente para la aprobación del proyecto ante las distintas instancias del nivel central.

9. Proceso licitatorio con la DNCP

La Unidad Operativa de Contrataciones de la municipalidad realiza el proceso de licitación con base en la normativa de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).

Hay que recordar que este es un proceso que ya viene establecido por el Ministerio de Hacienda para todas las municipalidades. En su afán por lograr una correcta utilización de esta herramienta en pos de una gestión eficaz, el propio ministerio se encargó de capacitar a los empleados municipales designados para cumplir este cometido.

Asimismo, cabe recordar también que para que no surjan contratiempos ni obstáculos en el proceso, el pedido debe estar contemplado en la microplanificación y que la escuela beneficiaria y la municipalidad no deben tener rendiciones pendientes.

10. Acompañamiento en la ejecución

Durante el proceso de gestión e implementación de las obras, el intendente y su equipo informan al CDE-IF sobre el avance de las actividades, además de compartir con esta instancia las dificultades que van surgiendo. En algunos casos, incluso, los miembros del CDE-IF contribuyen en la gestión para superar los obstáculos que se presenten.

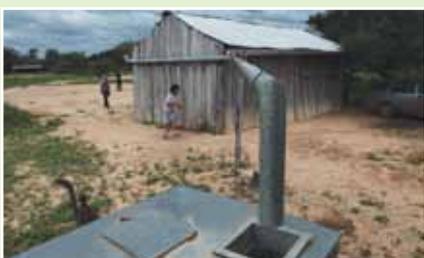
En esta última fase, como es la de ejecución de las obras en las comunidades seleccionadas, generalmente se plantean una serie de desafíos logísticos que deben ser previstos de antemano o problemas que surgen en ese momento y que deben ser superados. Entre estos problemas se puede mencionar la disponibilidad o no de agua en un momento dado o el transporte de materiales en rutas en mal estado. Por ello, es de vital importancia el apoyo de los directores de escuelas y de los miembros de la comunidad, por una parte, en la supervisión de las obras y, por otra, en el acompañamiento de los equipos de trabajo.

En cuanto a la experiencia que se registró con el almuerzo escolar, el CDE-IF se constituyó en un espacio en donde revisar las estrategias utilizadas para así mejorar la eficacia de este servicio. Entre otras cosas, se verificó la calidad de los productos que se tenían que entregar a las escuelas, y, de igual modo, se siguió de forma cercana la implementación del servicio a fin de comprobar tanto cuáles eran los factores de éxito como las dificultades que se daban en la provisión de los alimentos. Este no es un hecho menor, ya que hay que tener en cuenta las distancias, no precisamente cortas, la escasez de agua y la precariedad de las infraestructuras para el almacenamiento de los alimentos.

“También el intendente hace uso de sus atribuciones pero en consenso con el Consejo Distrital de Educación. Nosotros siempre consensuamos... Cuáles instituciones, o sea, focalizamos: donde más se necesita, se construye. Por ejemplo, este año se construyeron ya dos aulas en dos comunidades indígenas que son las más necesitadas..., casi no tenían infraestructura”¹⁴.

14 Comentarios de Pedro Álvarez, director del Área Educativa 8 San José Obrero y miembro del Consejo Distrital de Educación.

Escuela Martillo



Escuela 12 de junio





4

Aprendizajes

En su primer año de funcionamiento, el aporte del CDE-IF a la gobernabilidad del municipio y a la legitimidad de las decisiones que en él se toman ha sido muy notable. Ello es así porque éste se ha constituido en un espacio de participación ciudadana en el que confluyen los representantes de diversos sectores: instituciones públicas, comunidad educativa y sociedad civil en general. Gracias al esfuerzo realizado para su constitución ahora la población, es decir, la gente de a pie, puede conocer qué, cuándo y cómo se va a hacer en cuanto a la entrega de equipamientos o a la ejecución de obras en el ámbito educativo. También, por el contrario, esa misma gente está informada de lo que no se puede hacer, al menos de momento, lo que no es poco, pues así no se frustran las expectativas creadas sin una base realista.

El CDE-IF, como espacio de intercambio de información y de toma de decisiones, es un instrumento mediante el cual se facilita el flujo y la transparencia en los procesos de toma de decisiones en todas sus etapas y entre todos los actores locales clave: Intendencia y Junta Municipal, autoridades educativas locales, departamentales y nacionales, organizaciones de la sociedad civil (padres, profesores, alumnos y ciudadanía en general). Este modelo se basa en la microplanificación que lleva a cabo el MEC, además además del liderazgo del intendente y, sobre todo, en el protagonismo que se da la comunidad educativa y a los restantes actores sociales. De ahí que la información fluya hasta llegar a todos los miembros de la comunidad.

Asimismo, la relación que se ha creado entre los actores de la comunidad educativa y las autoridades locales puede ser calificada de positiva.

Respecto a la transparencia con la que se ha venido actuando en la gestión de los recursos, hay que decir que esto ha tenido una repercusión favorable en términos de generación de confianza y aumento de la credibilidad en las instituciones, lo que ha contribuido de manera esencial a crear un clima propicio para la realización de las obras y la provisión de equipamientos.

Como un elemento adicional y complementario a esta actuación transparente en

la gestión del CDE-IF, se organizaron actividades tanto a nivel comunitario como en escuelas, así como se celebraron eventos distritales. Otro punto sin duda importante para dotar de transparencia a la gestión ha sido la presencia habitual de los miembros del consejo en los medios de comunicación locales: televisión regional, Radio Pa'í Puku, Radio Médanos del Chaco y radios comunitarias con alcance distrital.

Para concluir, podemos afirmar, por tanto, que la experiencia del municipio de Irala Fernández respecto al uso de los recursos del FONACIDE que le han sido transferidos demuestra lo siguiente:

- Con una buena planificación es posible llevar a cabo una gestión participativa y eficiente y orientar los recursos a la inversión para mejorar la infraestructura escolar.
- La conformación y buen funcionamiento de una instancia distrital brinda condiciones favorables para una gestión consultiva, deliberativa y de cooperación entre los actores responsables de las políticas de inversión y de desarrollo educativo local.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Nohlen, Dieter (1991): *Descentralización política y consolidación democrática* (1ª ed.), Nueva Sociedad, Caracas.
- Ander-Egg, Ezequiel (1993): *Técnicas de investigación social*, (23ª ed.), Editorial Magisterio del Río de la Plata, Buenos Aires.
- Morra, Linda G. y Friedlander, Amy C. (2001): *Evaluaciones mediante Estudios de Caso*, Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial, Washington DC.
- Icasa, Ingeniería y Consultoría de Calidad SA (2011): 'Cuestionario ambiental básico. Plan de ordenamiento territorial del municipio de Tte. 1º Manuel Irala Fernández'. Disponible en: www.icasa.com.py
- Salkind, Neil J. (1998): *Métodos de investigación* (3ª ed.), Prentice Hall, México DF.
- Álvarez Álvarez, Carmen y San Fabián Maroto, José Luis: 'La elección del estudio de caso en investigación educativa', *Gazeta de Antropología*, nº 28 (1), 2012. Disponible en: <http://.handle.net/10481/20644>
- Ministerio de Educación y Cultura (2013): 'Manual de microplanificación de la oferta educativa', MEC, Asunción.





