



COLOQUIO INTERNACIONAL  
DE GESTIÓN UNIVERSITARIA  
URUGUAY 2024

Una nueva gestión para una Universidad en Movimiento

Montevideo, Uruguay

02, 03 y 04 de octubre de 2024



## **POLÍTICA EDUCATIVA DE GESTIÓN Y REDUCCIÓN DE RIESGOS EN PARAGUAY DURANTE LA PANDEMIA DEL COVID – 19**

**DRA. CANESE DE ESTIGARRIBIA, MARTA ISABEL**

Universidad del Norte

[mcanese@gmail.com](mailto:mcanese@gmail.com)

**MSC. NÉSTOR JAVIER SAGÜI GÓMEZ**

Centro I+D Naturaleza para la Vida

[njavier.gomez2@gmail.com](mailto:njavier.gomez2@gmail.com)

**MSC. SILVIA ELISA ESTIGARRIBIA CANESE**

Centro I+D Naturaleza para la Vida

[silviaestig@gmail.com](mailto:silviaestig@gmail.com)

**MSC. ALBERTO AQUILES BRÍTEZ ACUÑA**

Cultura y Participación

[albertobritez@gmail.com](mailto:albertobritez@gmail.com)

**MSC. CECILIA MARÍA VUYK ESPÍNOLA**

Cultura y Participación

[cecivuyk@gmail.com](mailto:cecivuyk@gmail.com)

**DRA. MARÍA DE LOS ANGELES FERREIRA FERREIRO**

Cultura y Participación

[angelesferreira86@gmail.com](mailto:angelesferreira86@gmail.com)

### **RESUMEN**

El desastre de la pandemia del covid 19 puso en riesgo el ejercicio de los derechos humanos, y entre ellos, el derecho a la educación. Este estudio aborda el análisis de la política educativa de gestión y reducción de riesgos de desastres vigente en Paraguay durante el período de la pandemia del covid 19, para aportar referencias a su mejora y garantizar el derecho a la educación en situaciones críticas. Para lograr ese objetivo, la metodología seleccionada fue la revisión integrada de las políticas públicas de gestión y reducción de riesgos de desastres durante el período de 2018 a 2023, y su implementación institucional mediante planes nacionales, leyes, resoluciones, protocolos y guías operativas para el sector educativo. Los resultados indican que la política educativa de gestión y reducción de riesgos de desastres tuvo avances significativos de adecuación a los lineamientos de las declaraciones internacionales y marcos de seguimiento. Indican también debilidades en cuanto a su enfoque al derecho a la educación, sus normas, guías y estructura operativa de la gestión y la participación de las comunidades educativas. A la luz estos hallazgos, se recomienda la mejora continua de la política educativa de gestión y reducción de riesgos de desastres, a fin de incorporar las lecciones aprendidas durante el período de la pandemia del covid 19, para garantizar el derecho a la educación en situaciones futuras de desastre.

**Palabras clave:** derecho, desastre, educación, comunidad educativa, participación.

# **EDUCATIONAL POLICY ON RISK MANAGEMENT AND REDUCTION IN PARAGUAY DURING THE COVID-19 PANDEMIC**

## **ABSTRACT**

The Covid-19 pandemic disaster put the exercise of human rights at risk, including the right to education. This study addresses the analysis of the educational policy for disaster risk management and reduction in force in Paraguay during the period of the Covid-19 pandemic, to provide references for its improvement and to guarantee the right to education in critical situations. To achieve this objective, the selected methodology was the integrated review of public policies for disaster risk management and reduction during the period from 2018 to 2023, and their institutional implementation through national plans, laws, resolutions, protocols and operational guides for the education sector. The results indicate that the educational policy for disaster risk management and reduction made significant progress in adapting to the guidelines of international declarations and monitoring frameworks. They also indicate weaknesses in terms of its approach to the right to education, its standards, guides and operational structure of management and the participation of educational communities. In light of these findings, it is recommended that education policy on disaster risk management and reduction be continuously improved, in order to incorporate the lessons learned during the COVID-19 pandemic period, in order to guarantee the right to education in future disaster situations.

Keywords: right, disaster, education, educational community, participation.

## 1. INTRODUCCIÓN

La relevancia del estudio se basa en la necesidad de explorar, de forma crítica, el marco jurídico y normativo de la política educativa de la gestión y reducción de riesgo de desastres (GRRD), implementada en las instituciones educativas ante el desafío de la pandemia del covid-19, a la luz de las innovaciones teóricas y las declaraciones internacionales recientes. Por tratarse de un evento inesperado que paralizó la presencialidad en el sistema educativo, el riesgo para el ejercicio del derecho a la educación de la población con mayor nivel de vulnerabilidad social aumentó considerablemente.

Esta investigación se justifica por la oportunidad de explorar las falencias, avances y lecciones aprendidas durante esa difícil situación, permitiendo identificar insumos para la elaboración de mejoras pertinentes en la legislación y normativa actual en Paraguay, de modo a ofrecer mejores condiciones para el ejercicio del derecho a la educación en situación de desastres similares que podrían acontecer en el futuro. Este reporte de investigación forma parte de la primera etapa de la investigación titulada: “Educación y participación ciudadana en la gestión y reducción de riesgos de desastres en el Área Metropolitana de Asunción y Bajo Chaco: el caso de los Comités Educativos Institucionales para la Gestión del Riesgo (CEIGR) en la pandemia de la COVID-19”, correspondiente al Proyecto de Investigación Aplicada con enfoque CTS PINV01-816, de la Asociación Colectivo de Cultura y Participación – CyP, la Universidad Nacional de Asunción – UNA, y el Centro de Investigación y Desarrollo Naturaleza para la Vida, en desarrollo durante el período 2024 a 2026 con el apoyo del Programa PROCENCIA, del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología - CONACYT.

La presente investigación tuvo el objetivo de explorar críticamente la implementación del ordenamiento jurídico y normativo de la política de GRRD para garantizar el derecho a la educación en Paraguay, en el contexto de la pandemia del covid-19, mediante una revisión integrada de la legislación vigente durante ese período y la literatura científica pertinente. Este objetivo general comprende tres objetivos específicos: identificar las innovaciones normativas, conceptuales y teóricas a nivel global, para el desarrollo del marco jurídico de la política educativa de GRRD; especificar los avances significativos en la construcción de las leyes y normas que reglamentaron la implementación de la política de GRRD para las instituciones educativas de Paraguay, en el contexto de la pandemia del covid-19, y detectar las lagunas o inconsistencias presentes en el marco jurídico y normativo de la política de

GRRD, para garantizar el derecho a la educación en Paraguay, en el contexto de la pandemia del covid-19.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

El derecho a la educación es uno de los derechos humanos fundamentales y exige la intervención positiva del Estado para garantizarlo. A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), se desarrolla el derecho internacional sobre derechos humanos, que se incorpora a las constituciones de cada país adherente. Este nuevo enfoque genera procesos jurídicos y debates a nivel global sobre los deberes del Estado y los ciudadanos. La investigación jurídica que acompaña el desarrollo de estos procesos permite desarrollar los cambios necesarios para contemplar este nuevo enfoque, en el marco del Estado de Derecho a nivel mundial. Durante la pandemia del covid-19, el derecho a la educación fue uno de los derechos en riesgo, especialmente en los países de América Latina que cuentan con menor nivel de desarrollo educativo (Tauber, 2020).

La gestión de riesgo ha pasado por profundos cambios conceptuales y prácticos, en la búsqueda de la construcción de una relación equilibrada entre la sociedad y el ambiente. De enfocar su atención a la reacción paliativa ante los desastres que ocurren, ha pasado a la postura de educar a las personas para desarrollar una cultura enfocada a la prevención y reducción de riesgos. Este cambio paradigmático ha impulsado nuevas prácticas educativas, estrategias, instituciones y marcos normativos que responden al nuevo concepto de gestión de riesgo. La educación pasó a ocupar un papel central en la gestión de riesgo de desastres, que invita a la reflexión sobre la responsabilidad de los ciudadanos y el cambio de actitud para desarrollar una visión crítica, preventiva y prospectiva (Prieto-Granada et al, 2022).

El enfoque del desastre como una consecuencia inevitable y directa de un fenómeno natural prevaleció durante muchos siglos. En la actualidad, ese enfoque es cuestionado y criticado por los investigadores, desde la evidencia científica de la intervención humana que acompaña al incremento de desastres en todo el mundo. Efectivamente, el estudio de los factores que inciden en el incremento del riesgo de desastres presenta evidencias de que éste se debe a las condiciones de los procesos acelerados de desarrollo, en las cuales el componente antrópico es un factor muy importante (Lavell y Lavell, 2020). Los desastres son definidos por Lavell y Lavell (2020) como situaciones extremas que reducen la capacidad de las personas para el ejercicio de sus derechos humanos y limitan el desarrollo de las comunidades. A partir de dicha definición, surge el concepto de la Gestión y Prevención de

Riesgo de Desastres (GRRD), como el camino indicado para ofrecer condiciones mucho más favorables para garantizar el derecho a la vida de los ciudadanos de un territorio, además de los derechos a la salud, la educación, la alimentación, la vivienda y demás derechos humanos. Implica, según los mismos autores, un proceso integral preventivo y participativo, mediante el empoderamiento de las comunidades que pueden ser afectadas por el desastre. El ciclo de la gestión de riesgo comprende seis etapas: evaluación de las amenazas y vulnerabilidades, análisis de las necesidades y derechos a ser afectados, priorización de acciones, toma de decisiones, monitoreo y rendición de cuentas. Los componentes conceptuales empleados para el análisis del riesgo de desastres son: amenaza, exposición, vulnerabilidad, capacidades y resiliencia (Lavell y Lavell, 2020).

En América Latina, la revisión de literatura arroja múltiples estudios desarrollados en Cuba, Chile, Colombia, Paraguay y otros países latinoamericanos. La investigación desarrollada por Ríos y Parra (2020), presenta un panorama general sobre los avances y desafíos de la gestión del riesgo en Latinoamérica. La investigación de Jorna Calixto et al (2021), analiza la gestión de los múltiples riesgos sanitarios que existieron al enfrentar a la pandemia del Covid-19 en Cuba. En Chile, el estudio desarrollado por Pulido-Rojano et al (2020), estudia la mejora de los procesos de producción con la aplicación de la gestión de riesgo mediante herramientas estadísticas. En Colombia, el artículo publicado por Rivera Flórez et al (2020), analiza la gestión comunitaria del riesgo bajo la óptica de la justicia espacial y ambiental, mediante el estudio de una experiencia a nivel comunitario durante la construcción social de un barrio de la ciudad de Medellín. En Paraguay, este equipo de investigación publicó un estudio sobre las dimensiones, desafíos y lecciones aprendidas desde la participación ciudadana en la gestión de riesgo de desastres en Asunción, Área Metropolitana y Bajo Chaco (Canese et al. 2021; 2022).

### **3. METODOLOGÍA**

La metodología adoptada en esta investigación fue la revisión integrativa de literatura, con enfoque hermenéutico. La delimitación del estudio comprende los textos correspondientes a la legislación y normativa de la política de GRRD, vigente durante el período de 2018 a 2023 en Paraguay; los tratados, marcos de acción y declaraciones internacionales a los que el Paraguay se ha comprometido, y la literatura científica. Las fuentes consultadas fueron los portales de los organismos gubernamentales encargados de publicar la legislación paraguaya, los portales de los organismos internacionales que publican los textos de los tratados, marcos

de acción y declaraciones internacionales, y las bases de datos de literatura científica. Los descriptores utilizados para la búsqueda de literatura científica fueron: gestión, riesgo, desastre, derecho, educación.

#### **4. RESULTADOS**

Los datos obtenidos en la revisión de literatura fueron clasificados, agrupados e integrados en tres dimensiones: i) innovaciones conceptuales, teóricas y normativas a nivel global; ii) avances en la construcción de las leyes y normas que implementan la política de GRRD para las instituciones educativas de Paraguay; y iii) lagunas e inconsistencias presentes en el marco jurídico y normativo de la política de GRRD en Paraguay para el sector educativo, en el contexto de la pandemia del Covid-19.

##### **4.1 Innovaciones y marcos operativos a nivel global**

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) señaló la importancia de impulsar la cultura de la prevención de riesgos desde un enfoque integrador, en las instituciones educativas de América Latina (UNESCO, 2017). Esta declaración de la UNESCO impulsó la construcción de un nuevo marco normativo para la implementación de la gestión de riesgo que involucre a la comunidad educativa regional como principal protagonista del proceso. A partir de la construcción científica del nuevo enfoque, se han multiplicado los acuerdos y estrategias en gestión de riesgo a nivel global.

Por otro lado, el Marco de Acción de Hyogo (UNISDR, 2005) establece cinco líneas de acción prioritarias para reducir la vulnerabilidad y fortalecer la resiliencia de las comunidades vulnerables a los desastres (UNISDR, 2005, p. 16-20):

- I. Velar por que la reducción de riesgos de desastres sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su aplicación;
- II. Identificar, evaluar y monitorear los riesgos de desastres y mejorar las alertas tempranas;
- III. Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel;
- IV. Reducir los factores de riesgo subyacentes; y

V. Fortalecer la preparación en casos de desastre, a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.

El Marco de Sendai (2015) para la Reducción de Riesgo de Desastres, extiende y amplía estas líneas hasta el 2030. Esta declaración fue ratificada por la República del Paraguay mediante el Decreto N° 3.965/2016 y es la base del desarrollo del marco jurídico actual en el área de la gestión y reducción de riesgo de desastres.

Al inicio de la pandemia del covid-19, Alan y Chris Lavell, principales referentes en la investigación de la GRRD, publicaron en 2020 un importante estudio que invita al debate sobre este desastre y su significado. En ese estudio se preguntaban los autores mencionados, en primer lugar, si era la pandemia un desastre y si contábamos con lecciones aprendidas en el manejo de desastres relacionados con pandemias anteriores que puedan orientar la gestión de riesgo. La respuesta a la primera pregunta fue afirmativa, es decir, la pandemia del covid-19 reunía todas las condiciones de un desastre: fue un suceso inesperado que redujo la capacidad de las personas para el ejercicio de sus derechos humanos y el desarrollo de sus comunidades (Lavell y Lavell, 2020). Este estudio señala la importancia de las lecciones aprendidas durante las pandemias anteriores causadas por virus (VIH-SIDA, MERS, H1N1, gripe española). Las mismas contaron con un marco de planificación, acción y sistematización de aprendizajes que podrían servir de referencia para enfrentar futuros riesgos de pandemia. Además, señalan que es importante la importancia de la aplicación de los nuevos conceptos, métodos y formas de intervención empleados en la GRRD como estrategia de apoyo a la hora de enfrentar el desastre causado por la pandemia, o su aplicación para los casos de infecciones y pandemias que pueden darse en el futuro (Lavell y Lavell, 2020).

De Las Salas (2022) investigó la importancia de la responsabilidad social educativa en gestión del riesgo desastres en salud para una ciudadanía sostenible. En esa misma línea, Lavell (2021) desarrolló un modelo innovador que permite combinar datos de gobernabilidad, ambiente y riesgo de desastres para mapear modelos conceptuales mediante la metodología SEM. Ese método permite establecer modelos de análisis factorial que utilizan las variables latentes en las comparaciones de pérdidas por desastre (Lavell, 2021).

#### **4.2 Avances en Paraguay**

Las primeras referencias de la construcción de un marco jurídico para atender las situaciones de crisis en el sector educativo del Paraguay surgen en el año 2004, cuando el

Ministerio de Educación y Cultura lanza un instrumento que busca garantizar el acceso y la calidad educativa en contextos de crisis, denominado “Normas Mínimas para para la Educación en Situaciones de Emergencias» (MEC, 2004). Posteriormente, en el año 2011, suscribe la “Declaración de Panamá por la Reducción de Riesgos de Desastre en el Sector Educativo” (INEE, 2011), que establece el compromiso de garantizar el derecho a la educación en situaciones de crisis o riesgo de desastres. Esta declaración marca el inicio de un nuevo concepto enfocado a la reducción del riesgo y no solamente a la atención de situaciones de crisis emergentes.

En el marco del Plan Nacional de Educación para la Gestión y Reducción de Riesgo - PNEGRR (Paraguay, 2015), fue elaborada en el año 2015 una guía denominada “Comunidad Educativa Segura” (MEC, 2015) para su implementación, dirigida a los directores, personal técnico y administrativo y docentes. La guía presenta las acciones básicas que deben implementar las instituciones educativas, con las estrategias y los instrumentos conceptuales y metodológicos para la planificación del itinerario a seguir en cada institución. Incluye al territorio como escenario principal e identifica a los miembros de la comunidad educativa como sujetos principales del proceso de enseñanza-aprendizaje, quienes deben reconocer los riesgos a los que están expuestos y las acciones que pueden implementar para reducirlos.

La Dirección de Apoyo Social y Gestión de Riesgos del MEC cuenta con un Departamento de Gestión de Riesgos, que orienta y asiste a todas las instituciones educativas nacionales, sean de gestión oficial, subvencionada o privada. Esta se orienta según tres ejes fundamentales: prospectivo, reactivo y correctivo, conforme a los criterios establecidos en la normativa vigente.

**Tabla 1:** Marco legislativo y regulatorio de la política educativa de GRRD

Tipo de norma	Nº	Objeto
Resolución	18157/2006	Se conforma el Consejo de Emergencia del Ministerio de Educación y Cultura.
Resolución	19234/2011	Plan Nacional de Educación para la Gestión de Riesgo.
Decreto	1402/ 2014	Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgo PNGRR.

**Fuente:** elaboración propia con datos publicados en el portal oficial del MEC (2024).

La implementación operativa de la GRRD, en el marco de los cambios legislativos y las nuevas declaraciones internacionales, demandó la construcción de una nueva estructura organizativa en el sector educativo paraguayo. En el año 2011 se conforma el Consejo Educativo de Emergencia del Ministerio de Educación y Cultura, mediante las Resoluciones Ministeriales N° 19.234/11 art. 4 y 5, en conformidad a la Res. N° 5277/11. En ese marco, la Dirección General de Gestión Social y Equidad Educativa debía implementar acciones a fin de “gerenciar planes, programas y proyectos de gestión de riesgos en las comunidades educativas en situación de emergencia en el marco de la implementación del Plan Nacional de Educación para la Gestión de Riesgos - PNEGER”. Las líneas de acción establecidas eran la prevención, mitigación, respuesta y rehabilitación de las instituciones educativas afectadas por desastres.

Para la implementación del conjunto de normas establecidas al presente, el Ministerio de Educación y Ciencias aprobó el “Protocolo de seguridad para instituciones educativas de gestión oficial, privadas y privadas subvencionadas”. Los protocolos de seguridad publicados en el portal oficial del MEC incluyen protocolos para el manejo de enfermedades transmisibles, para el manejo de la seguridad escolar, protocolo en caso de inundaciones, incendios, protocolo atención inclusiva de riesgo en contexto de emergencia, protocolo en caso de tormentas y protocolo de enfermedades virales transmitidas por vectores. Cuenta también el portal con materiales de consulta y apoyo sobre la gestión de riesgo de desastres. La tabla 2 presenta los protocolos y guías para la implementación de la política educativa en GRRD.

**Tabla 2:** Protocolos y guías de la política educativa de GRRD

---

Tipo de norma	N°	Objeto
Resolución	215/2023	Protocolo para Protección de Instituciones educativas ante riesgos de fumigación e intoxicación por pesticidas.

---

Resolución	203/2023	Protocolo de Atención a situaciones de maltrato en el ámbito educativo
Resolución	288/2023	Guía de Actuación en el ámbito educativo ante la detección de acoso o abuso sexual en la niñez y la adolescencia.
Resolución	183/2023	Protocolo de Seguridad para instituciones educativas de gestión oficial, privadas y privadas subvencionadas
Resolución	845/2023	Autoriza al CEIGR de cada institución educativa a la revisión de mochilas o bolsos en resguardo de la seguridad en el ámbito escolar
Resolución	870/2023	Conformación el comité AD HOC de gestión de riesgos de emergencias del Ministerio de Educación y Ciencias
Circular	VEB N° 1/2023	Orientaciones con relación a las altas temperaturas.
Circular	VEB N° 2/2023	Ampliación de la Circular VEB N° 1/2023

**Fuente:** elaboración propia con datos publicados en el portal oficial del MEC (2024).

El organigrama actual del Ministerio de Educación y Ciencias contempla una Dirección de Apoyo Social y Gestión de Riesgo que cuenta con un Departamento de Gestión de Riesgo. Esta dirección depende de la Dirección de Bienestar Estudiantil, que a su vez está relacionada en línea ascendente con la Dirección General de Bienestar Estudiantil, dependiente del Viceministerio de Educación Básica (MEC, 2021). También fueron creados comités específicos, a nivel departamental, regional e institucional, para la gestión de riesgo. Los comités educativos orientados a ese objetivo son los siguientes:

- Comité Educativo Departamental de Gestión de Riesgo (CEDGR)
- Comité Educativo Regional de Gestión de Riesgo (CERGR)
- Comité Educativo Institucional de Gestión de Riesgo (CEIGR)

El Comité Educativo Departamental para la Gestión del Riesgo es liderado por el Coordinador Departamental de Supervisiones Educativas, en carácter de Coordinador del Comité, y está compuesto por los Supervisores/as de Control y Apoyo Administrativo, los

Supervisores/as de Apoyo Técnico Pedagógico y un técnico de la Coordinación Departamental referente en gestión de riesgo o Instructor del Curso de Seguridad Escolar (CUSE). El Comité Educativo Regional está integrado por el Supervisor/a de Control y Apoyo Administrativo, el Supervisor/a de Apoyo Técnico Pedagógico y un técnico en gestión de riesgo o Instructor. Conforman el Comité Educativo Institucional para la Gestión del Riesgo: el director/a de la Institución Educativa (Coordinador del Comité), representantes de docentes, delegados de alumnos/as, representantes de padres/madres y/o integrantes de las Asociaciones de Cooperación Escolar.

La participación de estos comités, durante la pandemia del covid-19, fue establecida por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social mediante protocolos y guías operativas. Los CEIGR tuvieron la misión de gestionar la implementación de los protocolos y guías operativas de gestión de riesgo, en la institución educativa de cada comité. Para los CERGR y los CEDGR, las funciones establecidas fueron el apoyo y monitoreo de la implementación de los protocolos y guías operativas de gestión de riesgo, en las instituciones del sector educativo de su región o departamento. En el listado de funciones se observa la descripción, con mucho detalle, de las acciones que deben realizar estos comités para garantizar el derecho a la salud de las comunidades educativas. No se describen acciones, en los protocolos y guías operativas, que estén orientadas a garantizar el derecho a la educación de los menores afectados.

### **4.3 Lagunas e inconsistencias**

El desarrollo del marco jurídico de la política de gestión de riesgo en el sistema educativo del Paraguay presenta un avance significativo de aproximación a los nuevos conceptos teóricos y tendencias internacionales. En el texto de la nueva legislación de GRRD, la consideración fatalista de los desastres como fenómenos de origen exclusivamente natural fue perdiendo fuerza ante la apropiación del nuevo concepto antrópico de intervención humana en la consideración de estos. Sin embargo, el derecho a la educación como el riesgo principal que debe enfrentar, reducir, mitigar o paliar el sector educativo, todavía no es el objeto central para la legislación emergente de GRRD en Paraguay.

La definición que aportan Lavell y Lavell (2020) es clave para entender y delimitar el concepto de desastre: situación extrema que reduce la capacidad de las personas para el ejercicio del derecho a la vida, la educación, la salud, la vivienda, la alimentación y otros derechos humanos universales. La misión del Ministerio de Educación y Ciencias, principal

organismo gubernamental del sector educativo es la de garantizar a todos una educación de calidad como bien público y derecho humano fundamental. Por tanto, la prioridad en la GRRD, para el MEC y todo el sistema educativo Paraguay, debería ser el derecho a la educación, que enfrenta riesgos importantes en situaciones de desastres tales como pandemias, inundaciones, sequías, incendios forestales y otros. Así lo establece el Marco Orientador de la PNGRRD (Paraguay, 2015): “La educación es un derecho inalienable de toda persona y un bien público que el Estado garantiza el servicio, aún en situaciones de emergencias y desastres”. Sin embargo, no se menciona el derecho a la educación en la normativa operativa, y eso se refleja en la descripción de las acciones y medidas previstas en los protocolos y guías.

La legislación correspondiente a la estructura organizativa central del MEC presenta debilidades en su conformación y articulación. Influye en la persistencia de estas debilidades la cultura clientelista vigente en todas las instituciones públicas (Velázquez 2020, Nickson 2017, Setrini 2011). Para Rojas-Scheffer y Lachi (2020) el clientelismo político repercute en los procesos políticos y el funcionamiento de la democracia paraguaya. La legislación que garantizaría el empoderamiento y la participación de las comunidades educativas encuentra vías frágiles de ejecución mediante la participación de los comités educativos institucionales, departamentales o regionales, tomando en cuenta su conformación y sus funciones. Estos comités son conformados por los mismos servidores públicos de las instituciones, en mayoría, con escasa participación de los otros actores de la comunidad educativa. Sus funciones se limitan a la aplicación de protocolos enfocados al derecho a la vida, sin tomar en cuenta el derecho a la educación. Tampoco se han encontrado menciones o disposiciones, en el marco legislativo objeto de este estudio, al rol protagónico de la educación del ciudadano como el factor clave para el empoderamiento y la acción colectiva en la GRRD.

## **5. CONCLUSIÓN**

Al término de este estudio, que tuvo el propósito de analizar el desarrollo del marco jurídico de la política de gestión de riesgo en el sistema educativo del Paraguay durante la pandemia del covid 19, se ha logrado identificar un avance significativo en la construcción de las leyes y normas de la política de GRRD para las instituciones educativas de Paraguay, como así también las lagunas e inconsistencias a resolver de modo a fortalecer la política de GRRD para enfrentar las próximas amenazas que pongan en riesgo el derecho a la educación.

En primer lugar, los hallazgos indican importantes avances en el desarrollo de la adecuación de la legislación, conforme a los nuevos conceptos, declaraciones y marcos operativos globales. La prioridad identificada en las reglamentaciones, guías y protocolos operativos fue el derecho a la vida, que es el requisito fundamental para el ejercicio de los demás derechos, pero las garantías del derecho a la educación se tomaron en cuenta. Además, el marco jurídico de la estructura operativa, conformada por las direcciones y dependencias que tienen la función de implementar y monitorear la GRRD en el sistema educativo, carece de la fortaleza y el peso suficiente para ejercer sus funciones en momentos de crisis.

Considerando estos hallazgos, se recomienda la revisión del marco jurídico de la GRRD, para el sector educativo de modo a generar las condiciones que permitan ofrecer mejores condiciones para el ejercicio del derecho a la educación en situación de crisis, sin dejar de lado a los otros derechos universales. La participación del ciudadano, mediante la participación y el empoderamiento de las comunidades educativas, juega un rol esencial en la gestión integral de futuros desastres. A partir de estas conclusiones, se recomienda la continuidad de esta línea de investigación, con nuevos estudios que identifiquen y comparen las buenas prácticas y lecciones aprendidas durante esta pandemia como referencias para la mejora del marco jurídico de la gestión de riesgo de desastres para el sistema educativo del Paraguay.

## **REFERENCIAS**

- CANESE DE ESTIGARRIBIA; M. I. C., VUYC ESPÍNOLA; C. ; GONZÁLEZ CHAMORRO, R.; BRÍTEZ A.; LEZCANO, J. ; PRIETO GRANADA, V. Dimensiones y desafíos de la participación ciudadana en la gestión de riesgo de desastres en Asunción, Área Metropolitana y Bajo Chaco, Paraguay. Revista REDER, 6(1), 112-123, 2022. <https://www.revistareder.com/ojs/index.php/reder/article/view/87>
- CANESE DE ESTIGARRIBIA; M. I. C., VUYC, C. ; GONZÁLEZ, R.; BRÍTEZ, A.; LEZCANO, J. ; PRIETO GRANADA, V. Lecciones aprendidas en la gestión del riesgo de desastres desde la participación ciudadana. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (81), 2021.
- DE LAS SALAS, S. M.. Responsabilidad social educativa en gestión del riesgo desastres en salud para una ciudadanía sostenible. Emerging Trends in Education, 4(8), 176-188, 2022. <https://revistaemerging.ujat.mx/index.php/emerging/article/download/4788/3823>

EIRD ONU. Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. ONU/EIRD América Latina, 2015. <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>

INEE- INTER-AGENCY NETWORK FOR EDUCATION IN EMERGENCIE. Declaración de Panamá por la Reducción de Riesgos de Desastre en el Sector Educativo, 2011. <https://inee.org/pt/node/5534>

JORNA CALIXTO, A. R., VÉLIZ MARTÍNEZ, P. L., VIDAL LEDO, M. J., VÉLIZ JORNA, A. L. Gestión de los riesgos sanitarios en el enfrentamiento a la COVID-19 en Cuba. Revista Cubana de Salud Pública, 46, e2696, 2021. <https://www.scielosp.org/article/rcsp/2020.v46suppl1/e2696/es/>

LAVELL, C. Relaciones Empíricas entre Desarrollo y Desastre. [Tesis de Maestría]. Universidad de Costa Rica, Costa Rica, 2021. <https://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/86267>

LAVELL, A.; LAVELL, C. El COVID-19: Relaciones con el riesgo de desastres, su concepto y gestión. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, 2020. [https://arise.mx/quiqueg/uploads/2020/03/Lavell\\_Covid-19\\_Covid\\_and\\_disasters\\_ESP.pdf](https://arise.mx/quiqueg/uploads/2020/03/Lavell_Covid-19_Covid_and_disasters_ESP.pdf)

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS - MEC. Gestión de Riesgo. Portal del MEC, Paraguay, 2024. <https://www.mec.gov.py/cms/?ref=301418-gestion-de-riesgos>

MEC. Resolución N° 698/21. En: Gestión de Riesgo. Portal del Ministerio de Educación y Ciencias, Paraguay, 2021. <https://www.mec.gov.py/cms/?ref=301418-gestion-de-riesgos>

MEC. Comunidad Educativa Segura. Portal del Ministerio de Educación y Ciencias, Paraguay, 2015. [https://www.mec.gov.py/cms\\_v2/adjuntos/13623](https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/13623)

NICKSON, R. A. El lento proceso de la descentralización en Paraguay: El papel del clientelismo. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, (16), 5-24, 2017. <https://revistas.uautonoma.cl/index.php/riem/article/view/333>

PARAGUAY. Plan Nacional de Educación para la Gestión y Reducción de Riesgo. Portal de la Secretaría de Emergencia Nacional, 2018. [https://www.sen.gov.py/application/files/8015/9188/4586/Politica\\_Nacional\\_de\\_Gestion\\_y\\_Reducion\\_de\\_Riesgos\\_2018.pdf](https://www.sen.gov.py/application/files/8015/9188/4586/Politica_Nacional_de_Gestion_y_Reducion_de_Riesgos_2018.pdf)

PRIETO, V. ; CANESE DE ESTIGARRIBIA, M. I.; VUYK, C.; GONZÁLEZ, R. G.; BRÍTEZ, A.; LEZCANO, J. Participación ciudadana en la gestión de riesgo de desastres en el Área Metropolitana de Asunción y Bajo Chaco, Paraguay. Revista ARANDU UTIC, 9(1), 263-283, 2022. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8663553>

PULIDO ROJANO, A.; RUIZ, A.; ORTIZ, L. Mejora de procesos de producción a través de la gestión de riesgos y herramientas estadísticas. Ingeniare. Revista Chilena de Ingeniería, 28(1), 56-67, 2020. [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-33052020000100056&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-33052020000100056&script=sci_arttext)

SETRINI, G. Veinte años de democracia electoral en Paraguay. Del clientelismo monopólico al clientelismo plural. En: Estado y economía en Paraguay. 1870-2010, 332-405, 2011.

RÍOS, A. O.; PARRA, O. I. Gestión del riesgo, reflexiones en América Latina1. Enfoques y gestión en Seguridad Integral, 105, 2020. <https://www.bibliotecadeseguranca.com.br/wp-content/uploads/2020/12/enfoques-y-gestion-en-seguridad-integral.pdf#page=105>

ROJAS SCHEFFER, R. A.; LACHI, M. Vínculos afectivos y necesidades materiales. La práctica clientelar en Paraguay. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, 18(70), 2020. <http://repositorio.conacyt.gov.py/handle/20.500.14066/3586>

RIVERA FLÓREZ, L. A.; RODRÍGUEZ, E.; VELÁSQUEZ, C.; GUZMÁN, H. P.; RAMÍREZ, A. (2020). La gestión comunitaria del riesgo. Justicia espacial y ambiental. Bitácora Urbano Territorial, 30(3), 205-218, 2020. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-79132020000300205&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-79132020000300205&script=sci_arttext)

TAUBER, F. Derecho a la educación en tiempos de pandemia. La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2020. [https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/107686/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/107686/Documento_completo.pdf?sequence=1)

UNESCO. Educación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible: objetivos de aprendizaje, 2017. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000252423>

UNISDR- Oficina de las Naciones Unidas para la Gestión de Riesgo de Desastres. Marco de Acción de Hyogo, 2005. [https://www.unisdr.org/files/18197\\_provisionalspanishversionmidtermrev.pdf](https://www.unisdr.org/files/18197_provisionalspanishversionmidtermrev.pdf)

VELÁZQUEZ, D. Educación, memoria y autoritarismo–Historia y memoria del Stronismo en la educación paraguaya (1989–2019). Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Nouveaux mondes mondes nouveaux-Novo Mundo Mundos Novos-New world New worlds, 2020. <https://journals.openedition.org/nuevomundo/79615>