






## ARTÍCULO ORIGINAL

<https://doi.org/10.30545/juridica.2026.ene-jun.6>

## El derecho a la educación durante la pandemia del COVID – 19: gestión y reducción de riesgo en la Educación Escolar Básica

The right to education during the COVID-19 pandemic: Risk management and reduction in Basic School Education

**Marta Isabel Canese de Estigarribia<sup>1</sup> , Alberto Aquiles Brítez Acuña<sup>2</sup> ,  
María de los Ángeles Ferreira Ferreiro<sup>2</sup> , Silvia Elisa Estigarribia Canese<sup>2</sup> , Néstor Javier Sagüi Gómez<sup>2</sup> **

<sup>1</sup> Universidad del Norte. Asunción, Paraguay. <sup>2</sup> Cultura y Participación. Asunción, Paraguay.

### RESUMEN

Este estudio tuvo por objetivo explorar los desafíos, avances, inconsistencias y lagunas del ordenamiento jurídico paraguayo, para la gestión y reducción de riesgo en el sector educativo paraguayo durante la pandemia del covid-19, mediante la revisión de la normativa vigente a la luz de los nuevos conceptos teóricos y las declaraciones internacionales en la materia. La metodología adoptada fue la revisión integrativa de literatura científica y la legislación vigente. Se identificaron los principales cambios teóricos y conceptuales reflejados en el enfoque global de la gestión y reducción de riesgos de desastres. El derecho a la educación y el papel central de la educación ciudadana son factores clave para el empoderamiento y la participación de las comunidades escolares en situaciones de riesgo. En Paraguay, el marco jurídico ha tenido avances significativos, pero aún presenta muchas debilidades. Las principales inconsistencias detectadas fueron las incoherencias normativas en cuanto al enfoque de la prioridad, la estructura operativa y las oportunidades de participación de las comunidades escolares.

**Palabras clave:** Ciudadano, desastre, derecho a la educación, pandemia.


---

<sup>1</sup> **Correspondencia:** Marta Isabel Canese de Estigarribia ([mcanese@gmail.com](mailto:mcanese@gmail.com))

**Conflicto de Interés:** Ninguno.

**Financiamiento:** Ninguna.

Recibido: 01/12/2025; aprobado: 23/03/2026; publicado: 26/06/2026.

 Este artículo se publica en acceso abierto bajo Licencia Creative Commons.

Sitio web: <https://revistacientifica.uamericana.edu.py/index.php/revistajuridicaua/index>

## **ABSTRACT**

This research aimed to explore the challenges, advances, inconsistencies and gaps in the Paraguayan legal system, for risk management and reduction in the Paraguayan educational sector during the covid-19 pandemic, by reviewing the current regulations considering the new theoretical concepts and international declarations on the subject. The methodology adopted was the integrative review of scientific literature and current legislation. The main theoretical and conceptual changes reflected in the global approach to disaster risk management and reduction were identified. The right to education and the central role of citizenship education are key factors for the empowerment and participation of school communities in risk situations. In Paraguay, the legal framework has made significant progress but still has many weaknesses. The main inconsistencies detected were regulatory inconsistencies regarding the priority approach, operational structure and opportunities for participation of school communities.

**Keywords:** Citizen, disaster, right to education, pandemic.

## **INTRODUCCIÓN**

La relevancia del estudio se basa en la necesidad de explorar, de forma crítica, el marco jurídico y normativo que orientó la implementación de la gestión y reducción de riesgo de desastres (GRRD) 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. El estudio 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.

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 de 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. Este cambio de enfoque se orienta hacia una comprensión integral del riesgo, y considera a la actividad humana como el factor central del proceso (Lavell & 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 Reducción 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 & 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. El mencionado estudio propone un debate sobre la gobernabilidad, tomando en cuenta los nuevos enfoques de gestión de riesgo, y las complejas condiciones regionales que inciden en la sistematización de los procesos. 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, Pulido-Rojano et al (2020), han estudiado 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, desafiando las normas de ordenamiento urbano y las condiciones adversas del territorio. En Paraguay, el estudio sobre las dimensiones y desafíos de la participación ciudadana en la gestión de riesgo de desastres en Asunción, Área Metropolitana y Bajo Chaco, complementado por un segundo estudio sobre las lecciones aprendidas en la gestión del riesgo de desastres desde la participación ciudadana, presenta un panorama general de la gestión de riesgo en la capital del país y su región circundante (Canese de Estigarribia et al. 2021; 2022).

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.

## **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 referente a la GRRD y al derecho a la educación. 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.

## **RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

La revisión de literatura realizada en este estudio fue integrada, conforme a la metodología adoptada y a los objetivos de la investigación, 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.

### **Innovaciones a nivel global**

Al inicio de la pandemia del covid-19, Alan y Chris Lavell, principales referentes en la investigación de la GRRD publicaron un

importante estudio que invita al debate sobre este desastre y su significado. En primer lugar, se preguntaban los autores mencionados 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 & Lavell, 2020). En cuanto a 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. Los resultados de ese estudio confirman 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 aquella pandemia o su aplicación para los casos de infecciones y pandemias que pueden darse en el futuro (Lavell & Lavell, 2020).

Posteriormente, un estudio sobre las relaciones empíricas entre desarrollo y desastres presentó un modelo de gobernabilidad, ambiente y riesgo de desastres para mapear modelos conceptuales utilizando 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). Finalmente, el trabajo publicado por De Las Salas (2022) investiga la importancia de la responsabilidad social educativa en gestión del

riesgo desastres en salud para una ciudadanía sostenible

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

### **Avances normativos 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 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" (Inter-agency Network for Education in Emergencie [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 (Secretaría de Emergencia Nacional, 2015), fue elaborada 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.

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. Estos documentos publicados en el portal oficial del MEC incluyen protocolos para el manejo de enfermedades transmisibles, para el manejo de la seguridad escolar, para el caso de inundaciones, incendios, protocolo atención inclusiva de riesgo en contexto de emergencia, para el 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 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. Las líneas de acción establecidas eran la prevención, mitigación, respuesta y rehabilitación de las instituciones educativas afectadas por desastres.

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.

## Lagunas e inconsistencias

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 (Secretaría de Emergencia Nacional, 2015, p.11): “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 al derecho a la educación como el principal riesgo en la normativa operativa que compete al sector educativo aplicada en la pandemia y postpandemia del covid 19. El derecho a la salud continúa siendo la única prioridad, para el MEC y las instituciones que componen el sistema educativo paraguayo, y eso se refleja en la descripción de las acciones y medidas previstas en los protocolos y guías operativas.

La legislación correspondiente a la estructura organizativa central del MEC presenta debilidades en la conformación y articulación de la atención a la gestión de riesgo. 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) las debilidades de la cultura política repercuten 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 de implementación en los comités educativos institucionales, departamentales o regionales. Sin embargo, según indica la legislación, estos comités están 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 y a la salud, pero no cuentan con guías o protocolos para el abordaje del 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.

El desarrollo del marco jurídico de la política de gestión de riesgo en el sistema educativo del Paraguay (Tabla 1), impulsado por las declaraciones internacionales recientes, 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 operativa emergente de GRRD en Paraguay.

**Tabla 1.** Legislación y marco regulatorio de la GRRD para el sector educativo-

Tipo de norma	Nº	Objeto
Resolución	18157/2006	Se conforma el Consejo de Emergencia del Ministerio de Educación y Cultura.
Resolución	19234/2011	Se aprueba el Plan Nacional de Educación para la Gestión de Riesgo.
Decreto	1402/ 2014	Se aprueba el documento sobre Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgo PNGRR.
Ley	5749/ 2017	Carta Orgánica del Ministerio Educación y Ciencias.
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	Se conforma el comité AD HOC de gestión de riesgos de emergencias del Ministerio de Educación y Ciencias
Circular	VEB Nº 1/2023	Brindar orientaciones con relación a las altas temperaturas.
Circular	VEB Nº 2/2023	Ampliación de la Circular VEB Nº 1/2023

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

El enfoque de la legislación, a nivel internacional, ha evolucionado en lo que va del siglo XXI, de ofrecer una respuesta a la emergencia a la resiliencia del sistema educativo, con activa participación de otros actores importantes: familias, estudiantes, docentes, vecinos, organizaciones locales. Ante la incertidumbre, la resiliencia educativa de las comunidades escolares de fue el factor clave

que redujo el riesgo de déficit en el aprendizaje durante la pandemia. La gestión de los recursos para la reapertura de las escuelas y las medidas de higiene fueron iniciativas de las propias comunidades. En Chile, dos decisiones importantes fueron delegadas a las comunidades escolares: el retorno a la presencialidad, y la priorización curricular. Las legislaciones más robustas, como las de Chile,

Colombia o ciertos estados de la Unión Europea, enfocan la garantía del derecho bajo cuatro pilares ante desastres. En primer lugar, se basan en la flexibilidad normativa, algunos países como Francia tienen protocolos que permiten la transición automática a regímenes de excepción educativa sin necesidad de leyes o normas que las autoricen en cada momento. El segundo pilar, el enfoque de equidad proactiva, significa que el Estado debe priorizar la atención a las comunidades de mayor vulnerabilidad. El tercer pilar amplía el concepto del derecho a la educación en situación de crisis, que debe responder a las necesidades de alimentación y atención socioemocional. El cuarto pilar, aplicado en Japón y otros países con riesgo sísmico, indica la importancia de la seguridad de la infraestructura, que se refleja en las normativas y estándares de construcción de la infraestructura educativa (Gorostiaga, 2023).

En América Latina y el Caribe, la suspensión de la presencialidad fue la más intensa y prolongada a nivel global, con un promedio de 158, muy superior a la media mundial de 95 días (UNICEF, 2021). Solamente Nicaragua no suspendió la presencialidad, los demás países buscaron estrategias alternativas. Las carencias sociales y educativas preexistentes incrementaron el impacto de la pandemia y las dificultades para garantizar la continuidad del proceso de aprendizaje. Las barreras tecnológicas y la escasa cobertura de los sistemas de internet en comunidades vulnerables fue una de las dificultades enfrentadas en la región. Pero a pesar de las dificultades, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (29 de los 33 países) han establecido normas y estrategias de continuidad de los estudios al inicio de la pandemia, con

aplicación de modalidades a distancia fuera de internet (24 países), por internet (26 países), y 22 aplicaron ambas modalidades. Los medios tradicionales no virtuales, como la radio y la televisión, fueron aplicados en 23 países, con menores posibilidades de interacción. Sólo en 4 países, las clases escolares fueron desarrolladas mediante clases síncronas y asíncronas: Bahamas, Costa Rica, Ecuador y Panamá (CEPAL & UNESCO, 2020).

Desde la perspectiva de Tomaševski (2021), para que el derecho sea garantizado debe cumplir 4 condiciones: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. La primera condición no se ha dado en Paraguay y otros países de la región, no se contó con suficientes servidores, plataformas y equipos. Tampoco se garantizó la accesibilidad, la mayoría de los estudiantes y docentes no contaban con conectividad. La calidad de la educación virtual no tuvo el nivel de calidad similar a la educación presencial, por falta de capacitación docente. Y tampoco se cumplió la condición de adaptabilidad, no se tomó en cuenta la diversidad cultural, lingüística ni las discapacidades. La educación virtual fue una medida de mitigación, pero no garantizó de forma plena el derecho a una educación de calidad para todos, en contextos de alta desigualdad como el de Paraguay.

## **CONCLUSIONES**

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, es importante valorar de forma crítica los avances en el desarrollo de la adecuación de la legislación que rige la GRRD para el sector educativo paraguayo, y señalar las recomendaciones pertinentes con una perspectiva orientada a la reducción de riesgo

del derecho a una educación de calidad para todos en situaciones afectadas por desastres. La estructura operativa, conformada por las direcciones y dependencias que tienen la función de implementar y monitorear la GRRD en el sistema educativo, carecen de la fortaleza y el peso suficiente para ejercer sus funciones en momentos de crisis para garantizar el derecho a la educación de los ciudadanos. La estructura gubernamental no permite cambios significativos en el organigrama del MEC, de modo que los cambios establecidos con la nueva política pública son apenas agregados a la estructura existente.

A partir de los resultados obtenidos en esta revisión integrativa de literatura, se recomienda nuevos estudios que identifiquen y comparen las buenas prácticas y lecciones aprendidas en los países de la región. El marco jurídico de la GRRD, para el sector educativo, debe reorientar su enfoque de modo a generar las condiciones que permitan ofrecer mejores condiciones para el ejercicio del derecho a la educación en momentos de crisis, sin dejar de lado los otros derechos universales. Durante la pandemia del covid-19, la normativa operativa oficial pasó de la presencialidad absoluta a una virtualidad reactiva, pero el vacío legal está en la falta de un modelo híbrido resiliente y contextualizado, donde la conectividad sea declarada un servicio público esencial e inherente al derecho a la educación. Además, el modelo debe incluir un enfoque integral preventivo y participativo, mediante el empoderamiento efectivo de las comunidades escolares que pueden ser afectadas por el desastre.

## CONTRIBUCIÓN DE LOS AUTORES

Los autores contribuyeron de manera equitativa a la realización de la totalidad de las tareas que derivaron en el presente trabajo.

## REFERENCIAS

- Canese de Estigarribia, M. I. C., Espínola, C. M. V., Chamorro, R. G., Acuña, A. A. B., Villagra, J. C. L., & Granada, V. L. P. (2022). Dimensiones y desafíos de la participación ciudadana en la gestión de riesgo de desastres en Asunción, Área Metropolitana y Bajo Chaco, Paraguay. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 6(1), 112-123. <https://www.revistareder.com/ojs/index.php/reder/article/view/87>
- Canese de Estigarribia, M. I., Prieto Granada, V., Brítez, A., Vuyk Espínola, C. M., Lezcano, J., & Chamorro, R. (2021). Lecciones aprendidas en la gestión del riesgo de desastres desde la participación ciudadana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (81). <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n81.a315>
- CEPAL, & UNESCO. (2020). *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19 (Informe COVID-19, agosto de 2020)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374075>
- De Las Salas, S. M. (2022). Responsabilidad social educativa en gestión del riesgo desastres en salud para una ciudadanía

- sostenible. *Emerging Trends in Education*, 4(8), 176-188. <https://doi.org/10.19136/etie.a4n8B.4788>
- Gorostiaga, J. M. (2023). Pandemia e Governo da educação na américa latina: políticas e atores em tempos de emergência. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 39(1). <https://doi.org/10.21573/vol39n12023.131796>
- Inter-agency Network for Education in Emergencie. (2011). *Declaración de Panamá por la Reducción de Riesgos de Desastre en el Sector Educativo*. INEE. <https://inee.org/pt/node/5534>
- Jorna Calixto, A. R., Véliz Martínez, P. L., Vidal Ledo, M. J., & Véliz Jorna, A. L. (2021). Gestión de los riesgos sanitarios en el enfrentamiento a la COVID-19 en Cuba. *Revista Cubana de Salud Pública*, 46, e2696. <https://www.scielosp.org/article/rcsp/2020.v46suppl1/e2696/es/>
- Lavell, A., & Lavell, C. (2020). *El COVID-19: Relaciones con el riesgo de desastres, su concepto y gestión*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. [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)
- Lavell, C. M. (2021). *Relaciones empíricas entre desarrollo y desastre*. [Tesis de Maestría]. Universidad de Costa Rica, Costa Rica. <https://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/86267>
- MEC. (2015). *Comunidad Educativa Segura*. Portal del Ministerio de Educación y Ciencias, Paraguay. [https://www.mec.gov.py/cms\\_v2/adjuntos/13623](https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/13623)
- MEC. (2021). Resolución N° 698. Por la cual se aprueba el organigrama del Ministerio de Educación y Ciencias – versión 3 y se abroga la resolución N° 348 de fecha 30 de junio de 2021. [https://www.mec.gov.py/cms\\_v2/adjuntos/22929?1751974657](https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/22929?1751974657)
- MEC. (2024). *Gestión de Riesgo*. Portal del Ministerio de Educación y Ciencias, Paraguay. <https://www.mec.gov.py/cms/?ref=301418-gestion-de-riesgos>
- Naciones Unidas. (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Resolución A/RES/69/283, aprobada por la Asamblea General el 3 de junio de 2015, 69° período de sesiones). <https://undocs.org/es/A/RES/69/283>
- Nickson, R. A. (2017). El lento proceso de la descentralización en Paraguay: El papel del clientelismo. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (16), 5-24. <https://revistas.uautonoma.cl/index.php/riem/article/view/333>
- Paraguay. Presidencia de la República. (2016). Decreto N° 3.965/2016: Por el cual se adopta el objetivo, las prioridades y las metas globales del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Secretaría de Emergencia Nacional (SEN).

- Prieto-Granada, V. L., Canese de Estigarribia, M. I., Vuyk, C., Chamorro, R. G., Brítez-Acuña, A. A., & Lezcano-Villagra, J. C. (2022). Participación ciudadana en la gestión de riesgo de desastres en el Área Metropolitana de Asunción y Bajo Chaco, Paraguay. *ARANDU UTIC*, 9(1), 263-283. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8663553>
- Pulido-Rojano, A. D., Ruiz-Lázaro, A., & Ortiz-Ospino, L. E. (2020). Mejora de procesos de producción a través de la gestión de riesgos y herramientas estadísticas. *Ingeniare. Revista Chilena de Ingeniería*, 28(1), 56-67. [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-33052020000100056&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-33052020000100056&script=sci_arttext)
- Ríos, A. O., & Parra, O. I. (2020). Gestión del riesgo, reflexiones en América Latina. *Enfoques y Gestión en Seguridad Integral*, 105. <https://www.bibliotecadeseguranca.com.br/wp-content/uploads/2020/12/enfoques-y-gestion-en-seguridad-integral.pdf#page=105>
- Rivera Flórez, L. A., Rodríguez Gaviria, E. M., Velásquez Castañeda, C. A., Guzmán Tenjo, H. P., & Ramírez Madrigal, A. (2020). La gestión comunitaria del riesgo. Justicia espacial y ambiental. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(3), 205-218. [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)
- Rojas Scheffer, R. A., & Lachi, M. (2020). Vínculos afectivos y necesidades materiales. La práctica clientelar en Paraguay. *Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, 18(70). <http://repositorio.conacyt.gov.py/handle/20.500.14066/3586>
- Secretaría de Emergencia Nacional. (2015). *Plan Nacional de Educación para la Gestión y Reducción de Riesgo – PNEGRR*. Secretaría de Emergencia Nacional-SEN. [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)
- Setrini, G. (2011). *Veinte años de democracia electoral en Paraguay: Del clientelismo monopólico al clientelismo plural*. CADEP. <https://www.cadep.org.py/uploads/2011/06/Setrini-20-anos-de-democracia-electoral-FINAL-WEB.pdf>
- Tauber, F. (2020). *Derecho a la educación en tiempos de pandemia*. Universidad Nacional de La Plata. [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)
- Tomaševski, K. (2021). *Responding to human rights violations, 1946-1999* (Vol. 63). Brill.
- UNESCO. (2017). *Educación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Objetivos de aprendizaje*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000252423>
- UNICEF. (2021). COVID-19 and school closures: One year of education disruption. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

<https://data.unicef.org/resources/one-year-of-covid-19-and-school-closures>

UNISDR. (2005). Marco de Acción de Hyogo. [https://www.unisdr.org/files/18197\\_provisionalspanishversionmidtermrev.pdf](https://www.unisdr.org/files/18197_provisionalspanishversionmidtermrev.pdf)

Velázquez, D. (2020). Educación, memoria y autoritarismo–Historia y memoria del Stronismo en la educación paraguaya (1989–2019). *Nuevo Mundo*. <https://journals.openedition.org/nuevomundo/79615>