

MEMO 3

PARA: A LAS AUTORIDADES Y CIUDADANÍA EN GENERAL

DE: JUNTOS POR LA EDUCACIÓN

FECHA: JUNIO, 2023

ASUNTO: POLÍTICAS COMPENSATORIAS PARA ABORDAR DESIGUALDADES

La educación se halla consagrada como un derecho constitucional y es compromiso del Estado garantizar a todos los ciudadanos el derecho a aprender.¹ Todo niño, niña, adolescente, joven o adulto, más allá de su género, nivel de ingreso, procedencia, pertenencia étnica, lengua materna o religión, tiene constitucionalmente garantizado un lugar en las aulas de las escuelas paraguayas.²

La desigualdad en Paraguay es un problema estructural que impacta en diversos ámbitos de la sociedad. La baja calidad de nuestro sistema educativo expone la escasa focalización de políticas y estrategias para garantizar el acceso y permanencia de alumnos provenientes de sectores socioeconómicos más vulnerables.³

Abordar los desafíos de equidad en la educación paraguaya es esencial para asegurar que todos los estudiantes tengan igualdad de oportunidades para alcanzar el éxito académico y personal. Ello supone identificar desigualdades entre grupos poblacionales y atender con especial énfasis a aquellos sectores en desventaja social o económica, con el objetivo de compensar inequidades y garantizar los mismos derechos para todos. Dicho de otra manera, además de las intervenciones universales, las políticas públicas deben incorporar estrategias diferenciadas dirigidas a las poblaciones que más las necesitan.

¹ Artículo 73 de la Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992

² Ídem.

³ Luis Ortiz, *Las políticas de inclusión educativa en Paraguay. Alcances y límites de los programas de gratuidad en educación en la reducción de las desigualdades* citado en Luis Ortiz, *La educación en su entorno. Sistema educativo y Políticas públicas en Paraguay*. Asunción, CADEP/ILAIPP, 2014.

SITUACIÓN

En las últimas décadas, la República del Paraguay ha logrado grandes avances en la ampliación de la cobertura educativa a nivel nacional. Sin embargo, se mantienen importantes brechas, según grupos socioeconómicos, en el acceso, desempeño académico, asistencia y retención escolar, hasta el egreso o abandono del sistema educativo.

La desigualdad se manifiesta, por ejemplo, en el acceso a la escolarización. En el primer y segundo ciclo de la Educación Escolar Básica (EEB), el promedio nacional de escolarización neta es de 76,9%. Esta cifra esconde una brecha en el acceso de 35 puntos porcentuales entre el promedio de escolarización en el departamento de Caazapá (64,4%) con respecto a Asunción (98,9%). En el tercer ciclo de la EEB, la tasa promedio de escolarización es de 59,6%, mientras que la brecha entre Asunción (81%) y Amambay (51%) es de 30 puntos.⁴

De igual manera, al 2021, la tasa de egreso de 12 años de escolaridad a nivel nacional es de 50%. La brecha entre Asunción, con una tasa de egreso promedio del 79,7%, y Boquerón, con una tasa del 25,3%, es de 54,4 puntos porcentuales.⁵

Por su parte, el promedio de escolaridad de la población paraguaya (de 15 años o más) al 2022 es de 9,5 años. Las brechas de años de escolarización por departamento y localidades pueden llegar a 3 años. Un ejemplo es Asunción, que tiene 11 años de escolaridad, frente al departamento de Caazapá, con 8 años de promedio. La diferencia empeora si se comparan las áreas rurales. Siguiendo el ejemplo de Caazapá, en su área rural la escolaridad promedio baja a 6,7 años.⁶

Estas diferencias en el desempeño académico se manifiestan más claramente en la incidencia del analfabetismo por quintiles de ingresos; la tasa de analfabetismo en el quintil 1 (el 20% más pobre de la población) es de 9,9%, mientras que en el quintil 5 (el 20% más rico de la población) es de 1,4%, exponiendo diferencias de 8,5 puntos porcentuales.⁷

En países como el nuestro, donde el Estado invierte muy poco por estudiante en relación con los ingresos fiscales por habitante, los hogares deben gastar más para cubrir sus necesidades educativas.⁸ Esto no es menor, sobre todo en Paraguay, donde el 36% de la población de 0 a 17 años se encuentran en condiciones de pobreza.

Esto supone que las familias paraguayas deben hacer erogaciones de sus bolsillos para acceder a bienes y servicios que el Estado paraguayo no garantiza. Por ejemplo, la cobertura del almuerzo escolar no alcanza a cubrir a la totalidad de los estudiantes

⁴ Elaboración propia a partir de datos del 2022 extraídos del sitio web del Observatorio Educativo Ciudadano.

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.

⁸ Juntos por la Educación, *Gratuidad de la Educación Pública. Estudios de caso sobre los aportes económicos de los hogares para la educación obligatoria*, 2022.

que provienen de hogares con limitaciones económicas y el alcance de las becas no llega a 5.000 estudiantes.⁹

Los grupos sociales menos favorecidos deben hacer un mayor esfuerzo económico para poder pagar los costos directos de la educación. Además, a este esfuerzo hay que sumarle otros costos adicionales, como uniformes, transporte, y también el costo de oportunidad, que se refiere a los ingresos que dejan de percibir durante el tiempo en que los estudiantes están estudiando y no trabajando. Se podría decir que los hogares de sectores en situación de pobreza son los que erogan proporcionalmente más recursos financieros para poder asegurar la escolaridad de sus niños y jóvenes.¹⁰

Al respecto, existen dos tipos de gastos familiares relacionados con la educación. Por un lado están los gastos escolares, fácilmente reconocibles como tal. Si bien requieren un esfuerzo financiero, especialmente en los sectores socioeconómicos desfavorecidos, son considerados como parte de los costos educativos “normales”. Por otro lado, están los gastos no escolares, que no son identificados como tales y pueden afectar significativamente el proceso educativo. Estos últimos refieren a rubros más visibles (como el acceso a tecnología, lecciones de refuerzo escolar, libros físicos, vestimenta acorde y otros accesorios didácticos) y a otros más “invisibles” (alimentación diaria y balanceada, productos para la higiene personal, cuidado de la salud y gasto en transporte).

Los niños y niñas provenientes de familias de bajos recursos dependen de la financiación pública para acceder a la educación en instituciones de gestión oficial, pero esto no garantiza que las condiciones necesarias para el desarrollo de múltiples aspectos del proceso educativo estén presentes. Es por este motivo que la obligatoriedad de la escolarización resulta una carga para las familias más pobres, especialmente cuando implica costos que no están directamente relacionados con la enseñanza.¹¹

Este último punto es el que explica que el sistema educativo en vez de nivelar socialmente a los estudiantes, termina por reproducir desigualdades preexistentes. Por eso, la política educativa y la política social, en países donde las desigualdades económicas son muy importantes, deben estar inexorablemente unidas.

Otro elemento que contribuye a la desigualdad tiene que ver con las condiciones materiales donde se lleva a cabo la enseñanza. Los establecimientos educativos, aparte de ser los espacios donde se encuentran estudiantes y profesores, cumplen en sí mismos una función pedagógica. Una infraestructura adecuada mejora la actitud, la predisposición y la motivación de los estudiantes, facilitando la enseñanza y el aprendizaje.¹² Esto debería estar garantizado por el Estado para todos los es-

⁹ Elaboración propia a partir de datos del 2022 extraídos del sitio web del Observatorio Educativo Ciudadano.

¹⁰ Oscar Cetrángolo y Javier Curcio, *Financiamiento y gasto educativo en América Latina*, 2017.

¹¹ Juntos por la Educación, *Gratuidad de la Educación Pública. Estudios de caso sobre los aportes económicos de los hogares para la educación obligatoria*, 2022.

tudiantes de todos los niveles sociales. Sin embargo, los niños y jóvenes de escuelas privadas o públicas de élite acceden a establecimientos con condiciones diferentes y mejores que los niños y jóvenes de las zonas más carenciadas del país. Asimismo, la preparación y capacitación de los docentes también varía según se trate de establecimientos educativos en zonas más pudientes o más empobrecidas, acentuando las desigualdades.¹³

De lo previamente expuesto se entiende que, para las familias pobres, el acceso a una educación promedio supone altos niveles de inversión de los escasos recursos del hogar. Si adicionalmente tenemos en cuenta que el acceso a la educación no necesariamente se traducirá en beneficios futuros para las familias, como puede ser una mejor incorporación al mercado de trabajo, es de esperarse que la deserción escolar sea mayor entre los estudiantes de origen social más desfavorecido.

Las brechas en la educación pueden tener consecuencias a largo plazo, como limitar el acceso de ciertos colectivos a oportunidades educativas y laborales, perpetuando así la desigualdad y la exclusión social. Además, pueden tener un impacto negativo en la economía y en la sociedad en su conjunto, al limitar el potencial de desarrollo de una nación y su capacidad para competir en un mercado global.

¹² Ref.: Memo 6 *Infraestructura, equipamiento y TIC.*

¹³ Ref.: Memo 4 *Carrera Docente.*

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones refieren a aspectos que consideramos fundamentales para el desarrollo de políticas compensatorias que aborden las desigualdades entre los estudiantes del Sistema Educativo Nacional. Estas no pretenden ser exhaustivas ni absolutas, sino contribuir a reposicionar los desafíos educativos en la agenda pública, promover conversaciones y movilizar liderazgos para la construcción de un mejor futuro de la educación en el Paraguay.

1

Impulsar la articulación intersectorial de políticas.

Los problemas educativos no pueden ser abordados de manera aislada, requieren soluciones que involucren a múltiples sectores para lograr un impacto positivo en el aprendizaje y desarrollo de los estudiantes. El enfoque de políticas educativas debe ser sistémico, intersectorial y con visión territorial.

Es fundamental fortalecer la coordinación entre distintos sectores y agencias gubernamentales para la implementación de iniciativas integrales, descentralizadas, oportunas y eficaces para abordar los desafíos de la educación, la salud, la nutrición y la seguridad.

A tal efecto, es clave conformar en el MEC equipos técnicos para el trabajo intersectorial, abocados al desarrollo, seguimiento y monitoreo de políticas en conjunto con el Ministerio de Salud, Ministerio de la Niñez y Adolescencia, Gabinete Social, Gobernaciones, Municipios, entre otros.

2

Ampliar el alcance del almuerzo y la merienda escolar.

La alimentación escolar es fundamental para asegurar que los estudiantes tengan acceso a comidas nutritivas durante el horario escolar. Ayuda a reducir la malnutrición, mejorar el rendimiento académico y reducir la tasa de ausentismo. Para muchos estudiantes en condiciones de pobreza, la alimentación escolar puede ser su única comida completa y saludable del día.

La alimentación escolar es una inversión importante en la salud y en el futuro de los estudiantes. Es indispensable ampliar su alcance hasta cubrir la totalidad de los niños y jóvenes que provienen de hogares en situación de pobreza, mínimamente a lo largo del calendario escolar. Además de que las escuelas provean almuerzo y merienda, es deseable la implementación de un plan de seguimiento que permita evaluar el cumplimiento de la política de alimentación.

3

Extender el alcance del programa de becas.

Las becas para la educación media son importantes para reducir desigualdades en la educación. Ayudan a los estudiantes especialmente de escasos recursos económicos a continuar sus estudios, brindándoles acceso a oportunidades que de otra manera no tendrían.

Se debe ampliar el alcance en términos de cobertura y montos de los programas de becas, hasta cubrir el costo de oportunidad de quienes dejan de asistir a las instituciones educativas para incorporarse al mercado laboral. Estas becas deberían dar preferencia a estudiantes del tercer ciclo de la EEB y de la EM en riesgo de deserción, así como a la población de 12 a 17 años que se encuentra fuera del sistema educativo, promoviendo su reincorporación. Por otra parte, un boleto estudiantil diferenciado, que aminore costos de traslado, contribuirá a reducir inasistencias por dificultades económicas.

4

Brindar apoyo escolar a los estudiantes con rezago educativo.

El apoyo escolar a estudiantes con rezago educativo es clave para reducir brechas y contribuir a mejorar su calidad de vida. Es también necesario para poder abordar las pérdidas académicas generadas por la pandemia del COVID-19. El apoyo escolar apunta a combatir la exclusión de estudiantes por dificultades de aprendizaje, a través de iniciativas de refuerzo académico, tutorías individuales, programas de nivelación y adaptación curricular.

5

Expandir las ofertas flexibles para estudiantes que han abandonado los estudios.

Con el objetivo de reencausar a los estudiantes que han abandonado el sistema educativo, es importante ampliar y promover las ofertas flexibles, opciones y modalidades de enseñanza que se adaptan a las circunstancias específicas de los mismos. Esto puede incluir programas de educación a distancia, educación modular y otras alternativas.

6

Garantizar la cobertura de todos los costos del proceso pedagógico.

El principio de universalidad de la educación básica y la exigencia de la obligatoriedad de la escolarización requieren que el Estado garantice la gratuidad.¹⁴ El derecho a la educación y su ejercicio implican que estos tres aspectos (universalidad, obligatoriedad, gratuidad) estén estrechamente entrelazados.

Es fundamental asegurar la cobertura de los costos de los rubros visibles que conforman los gastos educativos institucionalizados, como infraestructura, útiles y materiales escolares, equipamiento, TIC, insumos, entre otros. Asimismo, a los efectos de garantizar la equidad, es indispensable que se garantice la cobertura de rubros invisibles, es decir, gastos no asociados directamente, como higiene, salud, transporte, entre otros.

Al efecto, es necesario incrementar la inversión del Estado en todas las áreas de intervención, garantizando suficiencia, previsibilidad y sostenibilidad en el financiamiento de políticas que garanticen el acceso, trayectoria y aprendizajes de todos los estudiantes.

¹⁴ Juntos por la Educación, *Gratuidad de la Educación Pública. Estudios de caso sobre los aportes económicos de los hogares para la educación obligatoria*, 2022.