

Memoria de diálogo en el marco de lanzamiento de estudio:

“Gratuidad de la Educación Pública: Estudios de caso sobre los aportes económicos de los hogares para la educación obligatoria”

Febrero 2023

Proyecto
Tetãyguára Jesareko
Veeduría Ciudadana

 **Juntos por la
Educación**

Con el apoyo de



PRODUCTO DE ARACELI BOGADO

Memoria de diálogo en el marco de lanzamiento de estudio:

“GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA: ESTUDIOS DE CASO SOBRE LOS APORTES ECONÓMICOS DE LOS HOGARES PARA LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA”

Asunción, 22 de febrero de 2023.

©Juntos por la Educación

“Este documento ha sido elaborado con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de Juntos por Educación y no necesariamente refleja los puntos de vista u opiniones de la Unión Europea”

Introducción

En el marco del proyecto Tetãyguára Jesareko – Veeduría Ciudadana, el 22 de febrero de 2023 se llevó a cabo la presentación del libro “Gratuidad de la Educación Pública: Estudios de caso sobre los aportes económicos de los hogares para la educación obligatoria”, investigación realizada por el sociólogo Luis Ortiz.

Teniendo en cuenta que la educación pública paraguaya se declara constitucionalmente como obligatoria y gratuita, este estudio se planteó averiguar si este principio de universalidad y gratuidad de la educación pública es posible a través de los mecanismos que el Estado implementa.

La conclusión principal de la investigación es que esa gratuidad no está garantizada por el Estado, y que el acceso a la educación depende en gran medida de la capacidad adquisitiva. Esto deja a las familias en situación de vulnerabilidad o de pobreza a retirar a sus hijos e hijas del sistema escolar, debido al alto nivel de erogaciones que se necesitan para permanecer en el mismo.

La educación es un derecho social y un bien público. Las deudas y rezagos del sistema educativo que arrastramos del siglo anterior exigen respuestas urgentes. La magnitud de los cambios requeridos requiere de la mayor transformación de nuestra historia en democracia. Más que nunca, la función constitucional de un Estado garante y titular de obligaciones exige por parte de las próximas autoridades un gran compromiso con la educación pública y de una gran capacidad y determinación para la construcción de consensos y el desarrollo de políticas con miras a un futuro, menos inercial, más creativo y transformador.

Palabras de apertura

Oscar Charotti - Director Ejecutivo de Juntos por la Educación

Muy buenos días a todos y todas. Les damos la bienvenida al lanzamiento del libro “Gratuidad de la Educación Pública: Estudios de caso sobre los aportes económicos de los hogares para la educación obligatoria”. Este es un tema sumamente importante y relevante para Juntos por la Educación, ya que creemos que el presupuesto público de nuestro país no es solamente una colección de números, sino parte del diagnóstico de la calidad educativa, y por ende, de nuestra cohesión como sociedad. Creemos que, si se toma esto en cuenta, tal vez el acceso al derecho a la educación podría empezar a depender menos de la capacidad socioeconómica de las familias.

En ese sentido, nos referimos al concepto de gratuidad establecido y consagrado por la Constitución Nacional en el artículo 76 como una condición básica para garantizar la inclusión en nuestro país. Esto adquiere mayor relevancia cuando damos cuenta de que el 40% de los niños, niñas y adolescentes que acceden al sistema público provienen de familias en contextos de alta vulnerabilidad. Esta iniciativa la llevamos desde Juntos por la Educación con un sentido de orientación y contribución a la política pública y se vincula con otras iniciativas que venimos aportando desde hace varios años.

Para ese efecto, es importante mencionar que en el 2019, desde Juntos por la Educación lanzábamos el “Estudio del financiamiento público de la educación en Paraguay”, que nos permitía dar cuenta y analizar en qué hemos invertido como país en los últimos 30 años en educación, dar cuenta de la imprevisibilidad, de las discontinuidades, de las insuficiencias, y también de los enormes desafíos de la mejora de la calidad del gasto público para garantizar una educación de calidad en nuestro país.

Desde entonces, a través del Observatorio Educativo Ciudadano venimos monitoreando anualmente el presupuesto público, generando datos e informaciones, promoviendo espacios de diálogo entre 30 organizaciones y distintos actores de nuestra sociedad sobre los principales desafíos. En nombre del consejo directivo quiero aprovechar la oportunidad y hacer un agradecimiento especial a Luis Ortiz, el autor principal del estudio -gracias, Luis, por esta oportunidad-, a Sergio Rojas, a Rebeca González, a Marcial Díaz, a la Unión Europea, quienes apoyan esta iniciativa, a Verónica Serafini, nuestra invitada especial que hoy nos acompaña para la presentación del estudio, a todo el equipo de trabajo de Juntos por la Educación que hace esto posible, a los miembros del Consejo de Juntos por la Educación y benefactores que permiten llevar adelante esta iniciativa. Por último, quiero aprovechar esta oportunidad para recordar a Marta Lafuente, quien nos dejó hace unos meses y con quien hemos trabajado en el inicio de esta tarea. Marta, una maestra, una compañera que nos ha

inspirado y nos ha acompañado a lo largo de todo este tiempo. En su memoria elevamos este reconocimiento.

Dando inicio al programa, vamos a iniciar con un análisis del contexto general. Para ello, nos acompaña Verónica Serafini. Luego, inmediatamente Luis hará la presentación del estudio. Por último, dejaremos un espacio para preguntas y consultas. Sin más preámbulo, permítanme presentarles a Verónica Serafini; ella es economista con una maestría en Ciencias Sociales en Flacso (México) y un doctorado en economía en la Universidad Nacional Autónoma de México. Es investigadora del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Fue consultora para el Sistema Nacional de Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial; coordinadora de la Unidad de Economía Social del Ministerio de Hacienda; docente a nivel de grado, posgrado, maestría y doctorado; docente invitada en el Instituto de Estudios Sociales en La Haya, Holanda de la Universidad de Rotterdam. Publicó 5 libros como autora principal, numerosos artículos y participó como expositora en eventos dentro y fuera del país.

Presentación de Verónica Serafini

Gracias por la presentación. Este estudio es fundamental para analizar qué es lo que pasa en los hogares, uno de los principales obstáculos para la inclusión educativa. Voy a hablar del contexto en el que se da el “gasto de bolsillo” para tratar de explicar por qué es que las familias terminan necesitando hacerlo, y el impacto que eso podría tener en las posibilidades educativas de los niños, niñas y adolescentes en Paraguay. Me gustaría señalar que, además de los estudios cualitativos, necesitamos una incidencia en el INE, porque desde 2014 no se están levantando datos sobre los gastos de bolsillo, ni en salud ni en educación. En esta última vamos a tener el módulo desde este trimestre, de nuevo. Esto es porque es un módulo costoso y bastante complejo de levantar. Siempre que se trate de ingresos, los módulos son complejos.

COMENTARIOS

- **Aporte al conocimiento de la situación para pensar en políticas públicas.**
Fundamental conocer el costo y en qué gastan los hogares para garantizar para eliminar barreras e impulsar políticas universales e integrales
- **Desafíos:**
 - Incidir en el INE en el módulo de gasto de bolsillo en educación
 - Profundizar en costos de oportunidad de incluir (los que ya están fuera: varones que trabajan, mujeres que cuidan)
- **Contexto del gasto de bolsillo (por su relevancia)**
 - Bajo nivel de inversión en educación
 - Altos niveles de vulnerabilidad de los hogares

El otro gran desafío para futuras investigaciones son los costos de oportunidad, sobre los que trabaja el estudio, porque son de los costos que todavía están en el sistema educativo. Pero hay un sector de la población que ya dejó la educación y hay que volver a traerlo. Hay 100.000 niñas que están haciendo trabajo de cuidado a escondidas, invisibilizadas en sus hogares, cuidando a otros niños, a personas mayores, a personas con discapacidades, haciendo trabajo doméstico en exceso, que ya están fuera del sistema educativo. Lastimosamente, tampoco tenemos una actualización de la encuesta de trabajo infantil, pero en la última encuesta teníamos un 25% de niños trabajando desde los 5 años.

Por otro lado, a los adolescentes que salen de la escuela teniendo un ingreso, es muy difícil ingresarlos de vuelta. Además, hay que pagar esos costos de oportunidad. ¿Qué son los costos de oportunidad? Por ejemplo, reemplazar el ingreso que ellos aportan a los hogares por recursos: las becas. Cuando cualquiera de nosotros estudia en el exterior, tiene becas para no tener que trabajar. Lo mismo necesitan los niños paraguayos en situación de pobreza. No son menos que los que estudian posgrado y necesitan un financiamiento. Entonces, esos son los dos grandes desafíos en materia de política pública.

Finalmente, quiero presentar algunos datos sobre el contexto en que se dan estos gastos de bolsillo. Por un lado, el bajo nivel de inversión, que todos sabemos que estamos lejos del promedio latinoamericano en cualquier indicador. Si comparamos con respecto al PIB, estamos en menos de la mitad de lo que empezaría a ser adecuado. Si comparamos en valores absolutos el gasto por niño al año, estamos en alrededor de 1.000 dólares, cuando los países vecinos están gastando 6.000 dólares y los países europeos por encima de 15.000 a 20.000 dólares.

BAJOS NIVELES DE INVERSIÓN EN EDUCACIÓN Y EN CONDICIONES DE EDUCABILIDAD

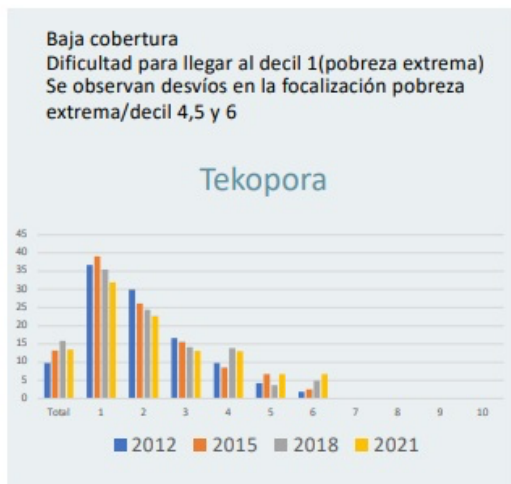
- Paraguay en educación media (secundaria alta en la clasificación internacional): **US\$ 1.050.**
- Chile (US\$ 6.287), Finlandia o Irlanda (US\$ 11.000), Luxemburgo gasta US\$ 25.000
- MEC invierte al año alrededor de Gs. 7.400.000, lo cual incluye docentes, útiles, alimentación escolar, evaluación. Una cuota anual en un colegio privado de nivel medio-alto (no incluye matrícula, útiles y alimentación) está entre Gs. 12.000.000 y Gs. 30.000.000 Si se incluyen gastos de alimentación y útiles sería necesario agregar anualmente alrededor de Gs. 4.000.000. Esto significaría que una familia en el sector privado invierte en sus hijos entre 2 y 5 veces más que el sector público.

El otro día circulaba en Twitter un video sobre una escuela en California. Si nosotros revisamos cuánto invierte California solo en educación, son 13.000 dólares por niño. Nosotros invertimos 1.000 dólares. No podemos siquiera empezar a pensar en mejorar los niveles de nuestra educación invirtiendo 1.000 dólares por niño en un contexto de niños que viven en grandes niveles de precariedad y pobreza.

También podemos comparar lo que invierte el MEC con lo que gastan muchos de los padres que envían a sus hijos a un colegio privado: ellos gastan por lo menos tres veces más en Paraguay que lo que invierte el MEC. Desde cualquier arista que observemos, estamos a una distancia de 33% a 25% del punto de inversión desde el cual podríamos empezar a pensar que sería adecuado. Por lo tanto, el mito de ganar eficiencia no resiste. Con ganar eficiencia nada más, no vamos a conseguir grandes mejoras en la educación. Por supuesto que con estos bajos niveles de inversión se hace necesario el gasto de bolsillo, se explica por sí solo.

El otro pilar de los logros educativos es el bienestar, es decir, las condiciones de educabilidad. Gran parte de los niños y niñas en Paraguay viven en condiciones de pobreza o en niveles muy altos de vulnerabilidad, y nuestros niveles de protección social son bajos. Estos son, por deciles, los niveles de cobertura:

COBERTURAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LA NIÑEZ



Tekoporã tiene una cobertura relativamente alta en el decil 1, que es el más pobre. Va bajando porque está focalizado, pero en los últimos años, con la incorporación de intendentes y gobernadores en la decisión de las listas, fue creciendo la cobertura en los deciles 5 y 6. La cobertura promedio es relativamente baja: ni el 20% de los niños en Paraguay están cubiertos, y en los deciles de mayores niveles de pobreza -que son los deciles 1 y 2- están cubiertos el 20% y el 40%. Aún tenemos una brecha muy importante de cobertura de los programas de protección social.

Si hablamos del Programa de Alimentación Escolar (PAEP), tiene una cobertura bastante mayor, alrededor del 50%. Es el que mayor cobertura tiene también en el decil más pobre. La focalización de PAEP es mejor que la de Tekoporã en este momento, porque focaliza escuelas en condiciones de vulnerabilidad, y dentro de esas escuelas, provee a todos los niños y niñas de la escuela sin distinción.

Todos los programas, en general, tienen dificultades para llegar al decil más pobre. Ni Tekoporã llega a todos los que debiera llegar, ni la pensión alimentaria para adultos mayores llega a todos los que debiera llegar, y les está siendo más fácil llegar a los deciles de mayores recursos. Necesitamos pensar mejor cómo hacer para llegar a los deciles de mayor pobreza.

Aquí tenemos algunas cifras de los niveles de precariedad:

2.000.000 NNA viven en hogares con adultos ganando menos del SM,				Cantidad de NNA	Total	Pobreza monetaria	Pobreza multidimensional	40% mas pobre
Deciles 2021	Cantidad de NNA	Ingresos laborales (18+)	Ingreso por persona en el hogar	Total	2.472.346	935.775	678.843	1.319.523
	2.472.346	2.592.903	1.519.781	0	121.729	49.535	35.996	72.695
1	380.731	762.632	305.836	1	120.493	47.820	26.405	67.156
2	346.305	1.175.732	491.189	2	124.483	49.311	28.646	72.284
3	302.584	1.345.355	643.846	3	140.535	41.783	30.020	61.561
4	289.903	1.523.265	800.186	4	138.315	56.193	37.019	76.873
5	258.883	1.675.809	979.813	5	151.891	56.009	45.370	80.748
6	233.229	1.907.970	1.186.122	6	149.712	64.362	38.633	87.631
7	194.541	2.169.641	1.455.858	7	151.530	57.614	47.010	86.025
8	175.466	2.530.644	1.811.389	8	128.255	58.018	32.537	78.679
9	160.466	3.140.565	2.419.000	9	163.085	58.214	36.682	81.940
10	130.238	5.943.263	5.093.275	10	122.907	47.154	34.421	61.609
SM:	2.289.324	LP: 662.968		11	135.731	56.959	33.674	72.259
				12	136.979	50.578	38.292	78.073
				13	124.422	50.075	38.896	70.579
				14	144.343	50.352	41.408	69.195
				15	130.065	48.145	42.028	64.733
				16	145.788	52.251	44.918	73.524
				17	142.083	41.402	46.888	63.959

(SM= Salario mínimo)

Los que están en rojo son los niños y niñas que viven bajo la línea de pobreza. El 40% de los niños y niñas que viven en Paraguay están en condiciones de pobreza. Otro 20% vive en hogares donde los adultos no ganan el salario mínimo. Ese es un factor determinante para comprender el estado de precariedad en el que están los niños y niñas cuando entran a la escuela, y también el impacto negativo del gasto de bolsillo. En condiciones de bajos niveles de ingreso, las familias están obligadas a gastar o invertir.

Estas son las edades y las diferentes maneras en las que podemos medir el nivel de pobreza de los niños y niñas: en pobreza monetaria hay alrededor de 935.000 niños y niñas; en pobreza multidimensional, es decir, que tienen una o más condiciones de pobreza sin incluir la pobreza monetaria, aproximadamente 680.000; y dentro del 40% más pobre, 1.319.000.

Este es un cálculo de cuál sería la brecha de cobertura de Tekoporã:

NIÑEZ Y PROTECCIÓN SOCIAL

2021

	Total	Pobreza monetaria	Pobreza multidimensional	40% mas pobre
Hogares sin Tekoporã	92,9	81,7	81,1	83,8
Hogares sin Tekoporã con 1 NNA	93,4	84,9	82,8	87,6
Hogares sin Tekoporã con 2 NNA	89,4	78,7	73,9	79,6
Hogares sin tekoporã con 3 NNA	84,4	75,8	68,8	77,9
Hogares sin Tekoporã con más de 3 NNA	81,4	81,0	75,9	80,7

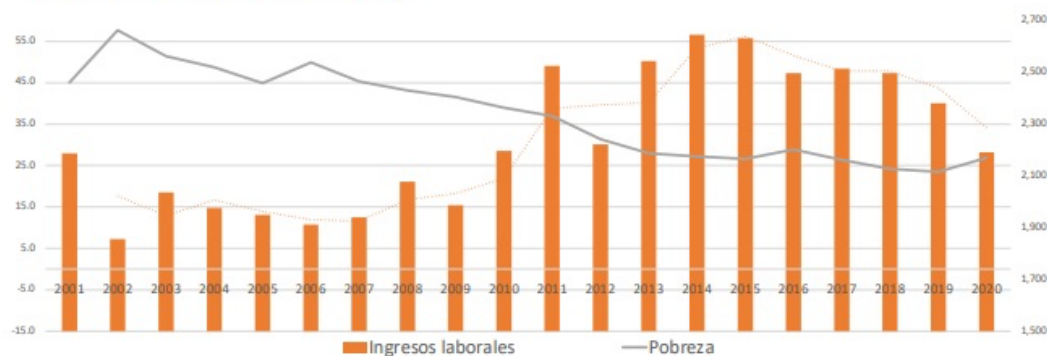
Total NNA	2.472.346	
NNA en hogares sin Tekopora	2.156.400	87,2
NNA en hogares sin Tekoporã ni adulto sin seguro médico sin afiliación a jubilación	1.265.330	51,2

El programa Tekoporã tiene dos evaluaciones internacionales de impacto que demuestran su efectividad en los indicadores que se buscan: mejoras en la alimentación, en la permanencia en la escuela y en las condiciones de salud.

Aquí hay otros datos: el 51% de los niños y niñas viven en hogares sin ningún tipo de protección social, ni siquiera un abuelo o una abuela con jubilación. Quiere decir que dependen exclusivamente del ingreso laboral de la familia. El ingreso laboral hoy, después de empezar a caer rápidamente en el 2014, es el mismo ingreso laboral que 10 años atrás. Los aumentos nominales de los ingresos fueron absorbidos por los niveles de inflación.

CONTEXTO ECONÓMICO

- Persistente caída de los ingresos laborales reales y estancamiento de la pobreza (EPH). Ingresos cayeron a nivel de 2010 desde 2014
- Endeudamiento de los hogares: 35% (BM, 2021, incluyendo jóvenes de 15-24 años). En salud: 15% (razón principal).



Las familias paraguayas viven hoy en día con los mismos ingresos que una década atrás, demostrando que nuestro modelo económico también tiene limitaciones. Es decir, invertimos poco en educación y en protección social, y el modelo económico no está teniendo impacto en los ingresos laborales. Por lo tanto, tenemos una niñez que, ya estando en condiciones de pobreza y precariedad, tiene que enfrentar los desafíos educativos. Es muy difícil. Si no encontramos la fórmula para mejorar la inversión, tanto en educación como en protección social, no podremos salir de esta situación. Tenemos que discutir cómo financiarla.

Oscar Charotti - Director Ejecutivo de Juntos por la Educación

Gracias, Verónica. Les pido por favor un fuerte aplauso. Seguidamente, pasamos a la presentación del libro con Luis Ortiz, permítanme presentarle.

Luis Ortiz es sociólogo. Cuenta con un doctorado en Sociología de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (Francia). Posee también una Maestría en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (México). Tiene un post doctorado en The New School University (Estados Unidos). Es investigador en ciencias sociales. Autor de 11 libros y más de 50 artículos de publicación nacional e internacional, la mayoría en revistas arbitradas e indexadas. Formó parte de equipos de investigación en centros de estudios como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (México), el Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México (México) y el Centro de Sociología Europea, París (Francia). Es fundador e investigador del Instituto de Ciencias Sociales de Paraguay (ICSO). Dirige la Revista de Investigación en Ciencias Sociales (REVICSO). Forma parte de la Comisión Directiva del Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica “Ntra. Sra. de la Asunción”. Es miembro del Consejo Editorial de la Revista Paraguaya de Sociología, de la Revista Estudios Paraguayos y del Consejo de Redacción de la Revista Acción.

Fue académico visitante en The New School for Social Research, de Nueva York durante el año académico 2018-2019, docente de la Facultad de Ciencias Sociales (FACSO), de la Universidad Nacional de Asunción, así como de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Paraguay. Es fundador y primer Presidente de la Asociación Paraguaya de Sociología (APS). Integró el Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) durante el período 2015-2018, y es miembro de número de la Sociedad Científica del Paraguay. Investigador categorizado del Programa Nacional de Incentivo a la Investigación (PRONII), Nivel II. Bienvenido, Luis, te cedemos la palabra.

Luis Ortiz - Autor del libro

Muy buenos días. Muchas gracias, Oscar. Antes que nada, quiero agradecer a Juntos por la Educación y a los integrantes de su Consejo aquí presente. Muchas gracias por el apoyo a la realización de este estudio. También a los compañeros, nuevamente a Oscar, y a Andrea, la coordinadora del proyecto de Veeduría Ciudadana. También quiero agradecer la presencia y colaboración de mi querida colega y amiga, Verónica Serafini, y a todos ustedes aquí presentes. Muchas gracias.

Voy a presentar algunos rasgos generales del estudio para que podamos conocer cuáles son los hallazgos que no solamente son importantes, sino que preocupan, en la misma línea que señalaba Verónica recientemente.

Marco teórico-metodológico

Antecedentes y presupuestos conceptuales.

Conceptos claves: *Rubros invisibles, subsidio oculto y ventaja extractiva.*

A través de ellos se entienden y determinan los mecanismos disimulados por los cuales los hogares en situación económica de vulnerabilidad son artífices de su propia relegación, debido a la obligación legal y moral de sostener la escolarización de sus miembros sin ninguna certeza de sus réditos a mediano y largo plazo.

En este marco, se efectuó una comparación de la predisposición a la descompensación entre las clases, indicador de que las erogaciones particulares desembocan en la deserción y la dimisión escolar. O sea, que los aportes económicos familiares limitan el ejercicio del derecho a la educación.

Método de estudio: Abordaje descriptivo y analítico.

- ✓ Descripción de la eficacia del sistema educativo a partir de la matrícula y los años de estudio, según categorías sociales.
- ✓ Exposición de montos desembolsados por el Estado y hogares destinados a educación (INE, PGN).
- ✓ Entrevistas: Aproximación a los costos, inversión estatal y erogaciones.
Fueron realizadas 30 entrevistas, de cuya transcripción se extrae la información para el análisis comparativo de las prácticas, las relaciones y las representaciones sociales, asegurando una comparación controlada según las variables de clase, área, sexo y nivel.
- ✓ Dimensión de análisis: *Aporte económico.*

No me voy a detener mucho en esto. Solo quiero señalar que existe una vasta literatura que plantea lo siguiente; dependiendo de las características que tiene la economía, por un lado, pero también la institucionalidad social de un determinado país, cuando los hogares financian el proceso educativo de sus hijos apoyados en un sistema de instituciones fuertes -en una sociedad en la que la institucionalidad pública, y en particular, la social, también es fuerte-, entonces, lo que hacen es coadyuvar y contribuir a lograr mejores resultados en sus hijos. Por supuesto, también ayudan a apuntalar un bien público, que es la educación, que además sabemos que es un derecho. Pero cuando ocurre lo contrario, es decir, cuando una sociedad está marcada por altos niveles de desigualdad y cuando la institucionalidad pública -en particular, la institucionalidad social-, es débil, la contribución o los gastos privados, paradójicamente, reproducen estas desigualdades y tienen pocos efectos en el resultado mismo que se espera del proceso educativo.

Eso también vamos a ver en una serie de otros estudios que se hacen en Paraguay, como las pruebas estandarizadas y los análisis que se han hecho de ellos. Lo que se puede ver es que, a pesar de los gastos privados que hacen los hogares, sobre todo en situación de pobreza, obtienen magros resultados en el rendimiento académico de sus hijos. Entonces, aquí surge la siguiente pregunta: la educación pública paraguaya se declara constitucionalmente como obligatoria y gratuita, ¿es este principio de universalidad y gratuidad de la educación pública posible a través de los mecanismos que el Estado implementa?

Como sabrán, sus mecanismos de gratuidad incluyen la exoneración de matrículas, la implementación reciente de programas de apoyo a la gratuidad -a lo que se refirió Verónica, como los programas de alimentación o los programas de apoyo con kits escolares-. Todo esto, ¿hace posible verdaderamente la gratuidad que está consagrada en la Constitución como un derecho? Eso es lo que queremos responder.

Limitaciones para la eficacia escolar: el problema de los establecimientos públicos

✓ Factores cruciales de inversión para la eficacia: Educadores e infraestructura.

La **eficacia escolar** requiere **condiciones materiales e intelectuales concretas**. Dos son los aspectos que resultan cruciales: el ejercicio docente y la calidad de la infraestructura.

✓ Repercusión del déficit edilicio y del rezago pedagógico en la educación pública.

En la visión de las familias, son dos elementos fundamentales los que **necesitan de mayor inversión** con el propósito de mejorar la educación. Se subraya la necesidad de encarar la inversión de ambos de manera enlazada, bajo la perspectiva de que **la formación docente solo puede potenciarse a través de una infraestructura óptima**, y viceversa.

Por otra parte, es necesario que los **útiles e implementos didácticos** de utilización cotidiana para el trabajo estudiantil (y docente) **aseguren el desarrollo de facultades** cognitivas, sensorio-motrices y espirituales (artísticas y de recogimiento).

Por supuesto, esto también va acompañado de un problema de erogaciones financieras, que se suma a una problemática -que es constante y también tiene que ser discutida- acerca de las características que tiene el sistema, y propiamente, el proceso educativo, que es la infraestructura, por un lado -ciertamente, no se agota en la infraestructura el problema de la calidad educativa-, y por otro lado, indudablemente, el papel docente.

Es muy interesante que en este trabajo también se han movilizado preguntas que han dado cuenta de cuál es la representación de las percepciones que tienen los hogares sobre estos aspectos. Ahora bien, aquí viene el punto fundamental del trabajo, el sistema educativo -paraguayo, en particular- se caracteriza por que hay un financiamiento público pero que es muy acotado. Sobre eso, efectivamente ya hay un trabajo que fue hecho y publicado por Juntos por la Educación y también muchos otros trabajos -entre ellos, los de Verónica-, que muestran la débil participación del Estado aún en materia de financiamiento, y sobre todo,

las características en términos de la calidad de la inversión o el gasto -dependiendo del presupuesto público- para hacer posibles los principios consagrados en la Constitución.

Pero lo que la bibliografía dice particularmente es que, cuando se trata del aporte económico de las familias, hay algunos rubros que evidentemente son visibilizados como escolares, destinados directamente al proceso educativo, y hay otros que también la bibliografía refiere, que son los rubros invisibles. Estos son aquellos que uno se preguntaría si tienen algo que ver con la escuela, y son invisibles porque sí tienen una asociación. La escuela hace que estos rubros demanden un gasto particular por parte de las familias, si hiciéramos una comparación con grupos que no escolarizan a sus hijos y en los que este tipo de gastos son menores.

La gratuidad autosubsidiada: los rubros visibles y ocultos de la erogación escolar

Rubros visibles: Gastos institucionalizados como educativos.

- ✓ Útiles escolares y materiales didácticos
- ✓ Equipamiento
- ✓ Tecnología de la información y comunicación
- ✓ Refuerzo escolar
- ✓ Vestimenta (uniforme)
- ✓ Accesorios didácticos
- ✓ Insumos complementarios

Rubros invisibles: Gastos no asociados directamente a la educación.

- ✓ Alimentación
- ✓ Higiene personal
- ✓ Salud
- ✓ Transporte

La premisa es que las erogaciones tienen lugar en el marco de la **gratuidad educativa**, bajo responsabilidad del Estado, lo que nubla la visualización de la realidad concreta de la educación, especialmente en la experiencia de sus actores.

Entonces, en el marco de la gratuidad educativa, que es un discurso público y una declaración de principios, se nubla la visualización de esta realidad concreta de que las familias erogan en diferentes niveles. Esto significa que, en verdad, la educación paraguaya no es gratuita. Uno puede decir: “Bueno, pero eso de algún modo ya lo sabemos”. Claro, pero hay ciertos niveles en los que uno diría que no es gratuita, pero cuando una investigación como esta -además, fundada sobre toda la evidencia que nos muestra Verónica-, vemos que no solamente no es gratuita, sino que además es costosa. ¿Para quiénes es costosa?

Hay que entender que la escuela pública, en particular, convocó el interés del estudio porque tiene un determinado público escolar. Es decir, la población que se escolariza desde la escuela pública pertenece sobre todo -si podemos caracterizar en tres estratos socioeconómicos- a las fracciones bajas de la clase media y las facciones altas y bajas de las clases desfavorecidas. Estas últimas, por supuesto, son familias en situación de pobreza, o incluso, de indigencia.

Este estudio, por lo tanto, tuvo que dar cuenta de esta estratificación. Es decir, tuvimos que hacer un trabajo de terreno y, por supuesto también, relevar información que tuvo también un carácter cuantitativo, porque fue un estudio combinado cualitativo y cuantitativo, aunque se puso el énfasis en los procesos cualitativos del proceso educativo, mostrando que efectivamente es importante entender también esta estratificación. ¿Qué es lo que nos muestra? Muestro aquí algunas proporciones de la distribución.

Tabla 1: Distribución de rubros visibles según área.

RUBROS VISIBLES	URBANA	RURAL
Útiles y materiales didácticos	6,3%	1,5%
Vestimenta	7,8%	6,0%
Tecnologías de la información y la comunicación para la educación	17,3%	9,3%
Accesorios didácticos	0,6%	0,0%
Insumos complementarios	8,8%	4,8%
Total	40,8%	21,6%

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta a familias, 2021.

El estudio, además de la estratificación socioeconómica que mencioné, también comparó zonas rurales con la zona urbana. A las familias de sectores de la zona urbana en general -no estamos hablando de las familias de clase media, y mucho menos de sectores más acomodados que no escolarizan a sus hijos en la escuela pública-, le está representando el 41% total de sus ingresos. Es decir, los gastos en educación, o si quieren, los aportes o erogaciones en educación, están representando casi la mitad de ese total. Eso es en general. Estos son los principales componentes a los que se destina el gasto, vamos a entrar después en algunos detalles. Ustedes van a ver que una proporción muy importante del gasto tiene que ver con las tecnologías de la información y la comunicación, lo cual puede, indudablemente, concitar la atención y hacernos pensar: “Bueno, pero esto es positivo”. Por supuesto que lo es, en general, pero en particular hay algunos problemas que tiene esta inversión, que también vamos a revisar.

Lo que sí es llamativo -esto sí es algo muy interesante cuando lo veamos por estratificación- es el porcentaje o la proporción elevada del gasto que representa para las familias, por ejemplo, la compra de uniformes. Era muy llamativo porque para las familias era algo muy

importante, pero si uno analiza si tiene una implicación directa con el proceso pedagógico en particular, nos damos cuenta de que no es el caso. Entonces, ¿por qué se invierte, o mejor dicho, se eroga tanto en uniformes cuando no tiene una asociación con el proceso pedagógico? Aquí entran en consideración dos aspectos fundamentales:

- 1) Las exigencias institucionales de la vestimenta: es una discusión muy interesante. ¿Por qué existe una exigencia institucional respecto de un determinado tipo de erogación cuando el público escolar es identificado como un público vulnerable o pobre? Entendiendo la vulnerabilidad como una condición de riesgo de caer en la pobreza, y efectivamente, la pobreza como la insatisfacción de necesidades básicas. Entonces, la escuela reconoce que tiene un público escolar que está en situación de vulnerabilidad y pobreza, y sin embargo, exige requisitos, como por ejemplo, el uniforme.
- 2) Otra cosa muy interesante, fíjense ustedes cómo los programas de apoyo a la gratuidad (programas de alimentación y de kits escolares) de todas maneras no alcanzan. Igualmente, hay exigencias institucionales según las cuales se tienen que adquirir insumos didácticos complementarios que también les significan erogaciones a las familias. Entre los rubros aquí mencionados, es el que representa el tercer lugar de mayores gastos para ellas. Estos insumos complementarios son aquellos insumos didácticos que no están en los kits escolares, como carpetas archivadoras, hojas de dibujo, cartulinas, pinceles resaltadores, fotocopias, entre otros, que se exigen e implican una erogación para los hogares.

También vamos a hablar de la distinción urbana-rural, pero si lo vemos primeramente de manera estratificada, podemos ver algunas cosas muy interesantes.

Tabla 2: Distribución de rubros visibles según área y fracción de clase.

RUBROS VISIBLES	URBANA			RURAL		
	Fracción Baja Clase baja	Fracción Alta Clase baja	Fracción Baja Clase media	Fracción Baja Clase baja	Fracción Alta Clase baja	Fracción Baja Clase media
Útiles y materiales didácticos	10,6%	5,6%	5,6%	1,8%	2,1%	1,3%
Vestimenta	14,7%	6,7%	7,1%	8,2%	6,7%	5,8%
Tecnologías de la información y la comunic. para la educación	20,4%	18,7%	16,1%	8,9%	13,0%	9,8%
Accesorios didácticos	1,0%	0,6%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Insumos complementarios	16,3%	8,0%	7,2%	6,5%	5,8%	7,9%
Total	63,0%	39,7%	36,4%	25,4%	27,6%	24,8%

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta a familias, 2021.

Aquí sí vemos la descomposición según la estratificación económica, a la que me referí hace un momento. Vamos al rubro que representa mayor erogación, que es el rubro de las tecnologías de la información y la comunicación. Hay una concepción de sentido común según la cual estas tecnologías son computadoras. Entonces, se piensa: “Mirá, qué bueno, están adquiriendo computadoras”. La realidad es que las fracciones bajas de las clases medias son las que sí adquieren una notebook que es de uso colectivo del hogar, y efectivamente hacen enormes esfuerzos para poder adquirirlas. Pero cuando hablamos de tecnologías de la información y la comunicación, por ejemplo, para las fracciones altas y bajas de las clases desfavorecidas, no se trata necesariamente de computadoras, sino de un elemento que a partir de la pandemia sobre todo, llegó para quedarse, que tiene que ver con la conectividad.

Nosotros entrevistamos a las familias, a los jefes o a las jefas de hogar -esa es una característica, en su mayoría son jefas de hogar las que dirigen los hogares pobres- y era muy interesante. Decían: “Bueno, el tema es que nosotras no podemos adquirir computadoras”. Pero como la escuela la pide, entonces en algunos casos adquirirían un celular nuevo, porque generalmente existe un celular por hogar, que era de un adulto y que se destina para el proceso educativo de todos sus hijos. Cuando hacían un enorme esfuerzo y no contaban con los recursos para adquirir una computadora, compraban un celular como último recurso, un smartphone más o menos económico que destinaban para este propósito.

Pero el gasto que verdaderamente es alto para esos sectores es el de la conectividad, es decir, el pago de internet. Aquí hay algo muy interesante, porque uno pensaría que es barato pagar el wifi, aproximadamente 150.000 guaraníes por mes. Sin embargo, la contratación de una empresa que proporcione este servicio de forma regular implica, justamente, un pago mensual, y lo que caracteriza a las familias de hogares pobres y en situación de vulnerabilidad es la irregularidad y la incertidumbre de sus ingresos. Entonces, no pueden adquirir ese tipo de tecnologías y terminan comprando paquetes de datos. Cuando hicimos la contabilización, observamos que las familias pobres gastan más en paquetes de datos que las familias de fracciones bajas de clase media que pagan conexión de wifi, que estas últimas sí pueden adquirir porque tienen un sueldo. Con un ingreso regular, uno puede asumir ese tipo de compromisos.

Esto es verdaderamente preocupante al observar la magnitud de las erogaciones en estas tecnologías, a lo que se suman las erogaciones para uniformes. Hacemos énfasis en esto último porque el tema es representado por una proporción importante de las familias cuando, al interpe-larlas sobre la importancia que tiene el uniforme para el proceso pedagógico, la desconocían por completo. Para muchas familias, y en particular, muchas madres, la compra de uniformes representaba una necesidad absoluta, en el sentido de que movilizaba no solamente un requisito institucional, sino que para ellas -ahora sí mencionamos la perspectiva de las familias, de los hogares, de los padres y madres- tenía un componente simbólico

también: representaba la movilización de su dignidad. No quieren que sus hijos vayan a la escuela en condiciones, digamos, que perciban como afrentadas a su dignidad, es decir, que no tengan la vestimenta, o que vayan con la vestimenta sucia o cosas parecidas.

Allí se suma, por lo tanto, lo que decíamos sobre los rubros invisibles, porque hay exigencias institucionales que muchas veces son más implícitas o no declaradas que explícitas, pero que juegan también un papel importantísimo en las erogaciones. Les doy algunos ejemplos; uno es el reparo que hacen algunos docentes y directores sobre el aseo. No estoy valorando si está bien o mal, pero lo cierto es que, para poder cumplir con ese requisito institucional, hay una preocupación particular y una compra de insumos.

Entonces, normalmente los padres de familia adquieren y gastan más en elementos de insumo. En el caso de las niñas, gastan en las toallitas higiénicas, que es algo también muy interesante, porque decían: “Normalmente usan una cierta cantidad, pero para evitar cualquier tipo de accidente tenemos que comprar más, porque van a la escuela”. Son una serie de cosas que se suman “porque van a la escuela” que les demandan un mayor nivel de gastos, que finalmente terminan representando -sobre todo en las zonas rurales-, el 63% de las fracciones bajas de clase media, el 40% de las fracciones altas de la clase baja -que sería esa población en vulnerabilidad- y el 37% de las fracciones más pobres.

Ahora vamos a referirnos a un dato que nos pasó Verónica. La línea de pobreza actualmente es de aproximadamente 300.000 guaraníes por persona al mes. Entonces, un hogar de cinco personas puede tener un ingreso de 1.500.000 guaraníes mensuales o menos, y por supuesto, está en situación de pobreza. Imagínense ustedes que el 37% o el 40% de 1.500.000 guaraníes, siendo que el acceso a esos ingresos significa mucho esfuerzo, se destine a gastos para la educación. Además, -aquí está el punto clave-, finalmente, en el mediano y largo plazo no tienen un rédito en términos de rendimiento. Es decir, el desempeño académico está incluso por debajo de aquellos que tienen otros recursos que se movilizan en la escuela -entre ellos, uno muy importante, que es el capital cultural- y el riesgo constante de la deserción.

Estos son promedios. A muchas familias, cuando las erogaciones económicas les significan el 50% o más de sus ingresos, empiezan a hacer la reflexión -que finalmente es práctica- de introducir a un miembro adolescente del hogar al mercado de trabajo, o incluso desescolarizarlo. Aquí está lo preocupante, porque quienes estudiamos estas cosas sabemos que la caída de las tasas de matrícula en Paraguay se da fundamentalmente entre 7° y 8° grado. Allí es donde caen fuertemente estas tasas, a edades de 12 o 13 años. Este es justamente el momento en que, ya siendo adolescentes, empiezan a ser visibilizados por sus padres como sujetos que pueden contribuir con la economía familiar, dada la incertidumbre y la pobreza. Cuando, en el largo plazo, las condiciones económicas y sociales no varían y no mejoran, terminan “dimitiendo” -como diría una cierta literatura-, es decir, abandonando.

Entonces, hemos visto ciertos estudios que muestran que la principal causa de deserción y dimisión escolar sigue siendo económica. En parte también, por lo que señalaba Verónica: el débil o casi inexistente sistema de protección social que tenemos en Paraguay.

Una pregunta que se podrían estar haciendo es la siguiente: “¿Por qué las proporciones son diferentes entre las zonas urbanas y las rurales?”. Esta es una pregunta interesante. De hecho, es un hallazgo del estudio. Este nos muestra que, indudablemente, la apuesta por la educación es superior en las zonas urbanas. Pero esto también por razones prácticas; no es que tenga una particular “iluminación” el habitante de las zonas urbanas, sino simplemente tiene establecimientos públicos de mayor proximidad. Es decir, por la densidad poblacional es más fácil que haya una escuela cerca, y por lo tanto, la inversión asociada a ella. Mientras tanto, en las zonas rurales, si bien para la educación escolar básica se asegura la asistencia a los dos primeros ciclos, existen razones que no solamente son económicas -que indudablemente juegan un papel importante-, sino también razones territoriales, ya que hay todo un desafío para el reordenamiento del sistema educativo paraguayo y para muchos hogares hay una gran distancia de la escuela más cercana.

También empiezan a suceder procesos de deserción y/o desescolarización. Entonces, por supuesto, los gastos también son menores en estos lugares. Sin embargo, de todos modos son elevados, dadas las características de los ingresos de zonas rurales; sus ingresos son también deflactados, es decir, no pesa lo mismo ganar 700.000 u 800.000 guaraníes en la ciudad que en el campo. A continuación, les presento algunas conclusiones.

Conclusiones

- ✓ La **dependencia de la capacidad adquisitiva** para ejercer un derecho es la expresión no solo de debilidad del Estado para garantizar el principio de universalidad, sino de su insensibilidad sobre la situación de casi un tercio de la población paraguaya que se reproduce en condiciones sociales desfavorecidas.
- ✓ Las erogaciones responden menos a estrategias de apuntalar la ascensión social, sino más bien para **evitar la caída social a niveles más críticos**.
- ✓ La **desigualdad social** que antecede el proceso educativo se mantiene en la estructura social por la relación con la educación, desde una perspectiva de la mercantilización progresiva y extendida del sistema educativo.
- ✓ Las erogaciones se convierten en un mecanismo sutil de **legitimación del desfinanciamiento público de la educación** y de la normalización entre las familias de la responsabilidad individual del acceso a las condiciones necesarias para el despliegue de procesos educativos eficaces.

Hay una enorme dependencia de la capacidad adquisitiva, lo cual habla de una vulnerabilidad no sólo en términos de estratificación socioeconómica, sino la vulnerabilidad de una sociedad para asegurar el ejercicio de un derecho. Si ejercer un derecho depende de que lo puedas pagar, pues, es preocupante, ¿no? Entonces, esa es una primera cuestión, que plantea también una interpelación al Estado paraguayo en diferentes niveles.

Por otro lado, yo suscribo plenamente a la tesis que propuso Oscar al inicio, sobre que las características que tiene el financiamiento público de un país no hablan solamente de números o del presupuesto, está hablando de qué nivel de integración social tiene ese país, de qué niveles de solidaridad social nos están rigiendo, de cuánto estamos apostando como colectividad a que aquellos que salen desfavorecidos del mercado puedan ser, de todos modos, acogidos, incorporados, incluidos, para que empujemos el carro juntos.

Cuando se dan procesos de exclusión, que observamos, por ejemplo, en la escuela, habla también de la sociedad misma. El mismo presupuesto público lo traduce. Por lo tanto, cuando el riesgo que tienen los hogares de caer a niveles críticos en su situación socioeconómica está latente, las erogaciones destinadas a la escuela son interrumpidas por los hogares. Nos decían muchas madres: “Yo voy a seguir gastando, vamos a hacer nuestro esfuerzo hasta donde podamos, pero *ore ñembyahýi guive, pe peja ijatu’útama, pepedí ótrotama*”; “cuando corremos el riesgo de tener hambre, ahí ya cambia la ficha”.

Entonces, la desigualdad social que antecede al proceso educativo se mantiene y con esta forma en la que se vinculan los hogares más pobres y en situación de vulnerabilidad con la educación, lejos de dotar de oportunidades y de poder generar propensiones a la movilidad, paradójicamente, en realidad está reproduciendo estas desigualdades. Finalmente, estas erogaciones se convierten en un sutil mecanismo de legitimación del desfinanciamiento público de la educación, porque “si las familias pagan nomás luego” y además está internalizado y naturalizado en las familias que “hay que pagar”, el Estado también toma distancia. Sería un poco más temerario de sectores que cooptan el Estado, que lo capturan. Entonces, ¿por qué no les empujan ni les generan incentivos también para modificar el sistema fiscal, el sistema impositivo paraguayo? Ayer habrán leído las declaraciones del ministro, teniendo incluso la expresión como figura pública. Se normaliza entre las familias que el ejercicio del derecho a la educación es, finalmente, una responsabilidad individual y no una responsabilidad pública.

Lo dejo hasta aquí. Les agradezco una vez más y estoy atento a cualquier consulta o pregunta que tengan. Muchas gracias.

Preguntas y comentarios

Jorge Talavera

Quiero decir dos cosas, un breve comentario. Rosa María Torres, cuando era ministra de educación del Ecuador, decía que el día en que las autoridades, los parlamentarios, tuvieran a sus hijos en la escuela pública, iban a entender lo que significa este tipo de cosas. En general, en América Latina, a pesar de nuestra situación, los parlamentarios tienen a sus hijos en la escuela privada, por más que sean del interior del país. La pregunta que quiero hacer es: ¿Cómo influye en estos porcentajes de gastos familiares el número de hijos? Cuando hablamos del 40%, del 30%, lo que gastamos, el 7%, ¿qué pasa cuando yo tengo dos hijos o cuando tengo cinco hijos? Esa es la pregunta. Gracias y felicidades.

Enrique Cáceres – Universidad Católica de Asunción

Antes que nada, felicitaciones por la presentación y por la obra. Voy a hacer una pregunta porque viene al caso y porque fue un hecho de muchos comentarios en estos días, ante el planteamiento de una figura importante de la política paraguaya. ¿Qué opinan ustedes, como técnicos y estudiosos del caso del financiamiento de la educación, sobre el hecho de quitar la merienda escolar y sustituirla por una subvención en dinero a las familias directamente? Muchas gracias.

Celsa Acosta - Fundación Paraguaya

Muy buenos días. Quiero felicitarles por la excelente presentación, tanto a la profesora Verónica como al expositor, Luis Ortiz. Tengo dos preguntas: Una de ellas refiere a lo que habló de los insumos higiénicos para niñas. Dentro del estudio, ¿se vio una mayor incidencia al ser niña o al ser niño en cuanto a la dimisión de la escuela, y sus razones? Por otra parte, dentro de estos costos para los padres, ¿qué pasa con la inclusión educativa? Es decir, con los niños con discapacidad dentro del sistema educativo formal.

Luis Ortiz

Con respecto a la pregunta de Jorge, estas proporciones ya están controladas por el número de hijos. Esto quiere decir que, al presentar la proporción en la que los hogares erogan en educación, ya tiene que ver con los ingresos que tienen estos hogares en general. Cuando decimos que está controlado, a lo que nos referimos es a que, si algunas familias erogan más porque tienen más niños escolarizados, por supuesto que el porcentaje con respecto a sus ingresos representa un porcentaje mayor para esa familia, pero en los promedios, que es lo que presentamos, alcanza más o menos estas proporciones. Es decir, está estadísticamente controlado.

Una pregunta interesante que me gustaría vincular con otra pregunta que se hizo, es la siguiente: en los hogares que tienen dos o tres hijos (o más) es interesante ver cómo el programa de alimentación, que es un programa público de apoyo a la gratuidad, tiene efectos concretos para la retención. Es decir, por un lado, estudios han demostrado que tienen una efectividad en un aspecto básico, que es el propósito para el cual se implementaron estos programas: retener a la población en el sistema educativo. Lo logran, se constituyen en incentivos para la escolarización.

Lo que es interesante ver, de todos modos, es que la relación escuela-familias es una relación que varía según los niveles de cohesión social que existen a nivel local; es decir, cuando existe una interacción por parte de los padres, que se convierten en “veedores ciudadanos”, no solamente del proceso educativo de sus hijos, sino que consideran la escuela como una institución valiosa y que es un bien público. Entonces, es muy interesante ver cómo hay un círculo virtuoso, no solo del acompañamiento parental, sino en el mantenimiento de los locales escolares, por ejemplo. Dicho sea de paso, esto también implica erogaciones importantes para los hogares. Fue muy interesante escuchar a algunas madres y algunos padres diciendo: “Hay que arreglar la escuela si se descompone porque ahí están nuestros hijos. Si no, les llueve o se les cae algo encima”.

Lo otro son los eventos. Me llamaba mucho la atención la preocupación que les significaba tener que cumplir con los eventos: día de la madre, día del niño, día del maestro, colaciones, etc., que les significan gastos también. Solo que estas erogaciones tienen otra característica; no son gastos directos de los hogares, sino que se basan en el mismo sistema de protección social del que habla Verónica, que es el sistema de la pollada. Entonces, hacen polladas o tallarinadas para recaudar fondos y poder cumplir con esto, pero son erogaciones finalmente.

Llegando al punto, cuando existe esta cohesión social y hay una activa participación de los padres en la dinámica de la escuela, a la que se destinan estos insumos de los programas de apoyo a través de las Municipalidades, las gobernaciones, etc., las escuelas a su vez conocen las realidades de las familias, y muchos directores y directoras destinan y le entregan el paquete completo de estos insumos a las familias. Hacen esto porque saben y conocen que la administración que se da a estos insumos en los hogares va a potenciar, por un lado, la retención, pero también porque es una redistribución al interior de los hogares en hijos más pequeños que aún no van a la escuela, pero a los que les llega también el vaso de leche.

Entonces, uno dice: “Buenísimo”, pero de ninguna manera puede ser, a partir de esta evidencia, un método generalizado. En este sentido, la política pública tiene que poder entender las dinámicas regionales y locales para ver si, para esta cuestión de la niñez sin pobreza que ayer se anunció, es conveniente que se destinen los recursos directamente a los padres, a los hogares, o siga siendo mediación de las instituciones escolares. Hay que prestar

atención a que estos son programas de incentivos, en la magnitud de que hay una corresponsabilidad en la escuela, es decir, la institución escolar es la que media en su otorgamiento, en su distribución, etc., mientras asegura la asistencia escolar. Está demostrado que esto resulta eficaz.

Lo último, muy sencillamente antes de darle la palabra a Verónica, es que hay una cuestión interesante en lo siguiente. ¿Recuerdan que les hablé sobre la temprana entrada al mercado laboral por parte de los adolescentes? Sucede que generalmente, cuando hablamos de generar ingresos, son adolescentes varones. Las mujeres adolescentes, por lo general, permanecen en la casa, no generan ingresos por eso. Se les facilita relativamente más la permanencia en el sistema educativo que a los varones. He hecho un estudio en el año 2011 para ONU Mujeres, donde se vio que estábamos en un punto de inflexión en el que las mujeres, en promedio, ya tienen una mayor escolaridad que los varones en el Paraguay, así como otros indicadores en los que también les va mejor, como el rendimiento académico.

Pero es muy interesante entender los mecanismos por los cuales esto ocurre. Uno de ellos es este, pero atención, tampoco celebro esto, porque en verdad, cuando las familias retienen a sus hijas adolescentes, no sucede que ellas estén completamente dedicadas al estudio, sino que dedican una parte importante de sus jornadas en el hogar a tareas de cuidado, que hoy en día sabemos -gracias a la literatura; aquí tenemos con nosotros a Verónica, una de las especialistas en el tema- que también es un tipo de trabajo.

Verónica Serafini

En cuanto a la opinión sobre PAEP, puedo enviarles un documento que estuve escribiendo esta semana.

Con respecto al tema de las niñas, es fundamental centrarse en las desigualdades de género. En primer lugar, está el impacto que tiene la falta de políticas de cuidado en la permanencia y en el aprendizaje de las niñas. En segundo lugar, es muy interesante la apuesta que hacen las familias por la educación de las niñas. Hicimos un trabajo con el Banco Central, no con microdatos sino con cuentas nacionales, y encontramos que las familias invierten más, a determinadas edades, por las niñas que por los niños. Esto va en contra de la teoría de Gary Becker, que ganó un premio Nobel en 1992 diciendo que las familias invierten en función de los retornos, siendo que solo la mitad de las mujeres está trabajando y que ganan 20% menos que los hombres. A pesar de eso, las familias paraguayas están haciendo la apuesta por la educación de las mujeres y por la educación de los hijos.

En proporción, las familias pobres hacen una mayor apuesta que las élites, porque lo que las élites están pagando hoy en día de impuestos es menor que lo que gastan las familias en gastos de bolsillo en educación. Cuando pensamos en el rol del sistema educativo como un reflejo de la solidaridad y del compromiso del Estado, es muy significativo.

Otro tema que es importante considerar -no estaba en la presentación pero creo que nos muestra la vulnerabilidad de los hogares-, es el nivel de endeudamiento que tienen los hogares. El 33% de las personas mayores de 15 años declara que está endeudada; la mitad de ellas, por salud, que es otro pilar de protección social. No hay posibilidad de que a las familias les vaya bien cuando tienen que endeudarse por salud, e inclusive, por educación.

Lastimosamente, la encuesta del Banco Mundial no levanta el dato de cuánto se endeuda Paraguay en educación, pero sí levanta el dato de cuánto se endeuda en salud. Ese es un dato muy importante, porque nos demuestra que no estamos funcionando como Estado, que hay demasiados elementos que conspiran en contra de la niñez. Allí estamos viendo solamente temas cuantitativos, así que cierro con lo que dijo Luis sobre las familias y la vergüenza que tienen, o de la necesidad de contar con medios de gestión menstrual, por ejemplo. Esa es una causa comprobada, en otros países, de ausentismo escolar de las niñas.

Aquí cito a Adam Smith -que en Paraguay solo es citado por “La mano invisible”-, que decía que “vivir bien es poder salir en público sin sentir vergüenza”, y eso también está detrás del gasto de bolsillo. Eso es histórico en Paraguay; hace 40 años, cuando yo hice mis primeras investigaciones en una escuelita en el mercado de Abasto, los niños no iban a la escuela porque no tenían zapatos. ¿Qué fue lo que cambió un poco? La zapatilla barata. Eso es lo que financia Tekoporã, porque cuando vemos con esta investigación en qué gastan las familias, las evaluaciones de Tekoporã muestran lo mismo.

Entonces, creo que sí necesitamos revisar todo nuestro debate, que está muy contaminado por datos falsos y falacias, más allá del fundamentalismo religioso que hay. Si eliminamos eso, igualmente el debate económico está lleno de falsedades. Estamos analizando datos con 20 años sin deflactar, analizando datos de crecimiento del presupuesto sin considerar que la matrícula ha crecido en los últimos años en los niveles más costosos, como Educación Inicial y Educación Media. No estamos dándonos cuenta de que el gasto aumentó porque también aumentó la cantidad de niños y niñas. Hace 30 años no había útiles escolares, no había almuerzo escolar, no había infraestructura como hoy.

Es decir, cambió el contexto, cambiaron las brechas. Mucha de la inversión que hizo el Estado en los últimos años fue en el sector rural. Las brechas urbano-rurales se redujeron, así como las brechas de cobertura entre el decil más pobre y el decil más rico. Entonces, sí hay resultados. Obviamente, nos hubiese gustado que fueran mejores resultados, pero si no atacamos el problema integralmente, también podemos seguir poniéndole recursos a la educación, pero si no atacamos todas las condiciones de educabilidad, no los vamos a obtener. Entonces, además de que necesitamos duplicar la inversión en educación, también necesitamos duplicar la inversión en protección social y en las condiciones de vida de la niñez. Eso necesariamente implica poner en el debate el “cómo” financiamos.

Víctor Varela - Vicepresidente de Juntos por la Educación

Buenos días. Esta pregunta que me estoy haciendo, se las hago tanto a ustedes como a los representantes del Ministerio de Educación (MEC). Siempre estamos pidiendo un aumento en el presupuesto general de la nación, es decir, más guaraníes para educación. Pero lo que me llamó mucho la atención fue lo que observé en los informes que nos mandó nuestro director ejecutivo unos días atrás con relación al gasto del MEC. El 90% es para gastos salariales y solamente queda el 10% para el resto de los gastos. Pero lo más llamativo es que, de este 10%, en los diferentes rubros que deben ser gastados, solamente se ejecuta un promedio del 40%. Entonces, me pregunto yo: ¿Cómo podríamos proponer a los parlamentarios aumentar el presupuesto para educación si solamente hay capacidad para ejecutar un 40% de ese 10% que, justamente, tocan ustedes en vuestro discurso? Entonces, esta pregunta va tanto para ustedes como para los representantes del MEC. Les voy a agradecer si me pueden contestar.

Verónica Serafini

Puedo intentar una respuesta. Cuando analizamos la educación, necesitamos analizar el paquete, no solamente el MEC, porque todo el gasto en infraestructura se sacó del MEC y se llevó a los gobiernos locales y departamentales. Entonces, ese 90% se relativiza. El otro gasto importante es PAEP, el programa de alimentación escolar que también está a cargo de gobernadores y municipios, que también a veces tiene problemas de ejecución. No puedo responder cuáles son esas dificultades, pero sí puedo decir que, cuando analizamos el gasto en educación y el gasto en salud, en este último es todavía más grave la dispersión que hay. De hecho, el aumento del gasto en salud de los últimos cinco años fue por fuera del ministerio; se fue a los seguros médicos, por ejemplo. Entonces, cuando hablamos de inversión en salud o en educación, tenemos que ver el presupuesto y empezar a considerar todas esas fragmentaciones presupuestarias que existen.

Todo lo relacionado a protección social del MEC está dentro de la inversión en protección social, hay que sacarla e incorporarla. Sí, hay un problema de gestión. Imagínense que Salud, en el año de la pandemia dejó de ejecutar el equivalente a medicamentos de lo que ejecutó IPS. Ese año, que fue terrible, con gente yendo a la frontera a tratar de conseguir medicamentos, el ministerio dejó de ejecutar una cifra equivalente a lo que gastó IPS en medicamentos. Esto no es algo menor. Ahí tenemos que revisar los sistemas de contrataciones públicas. Se supone que la nueva ley lo va a facilitar, pero a la vez, lo va a controlar más. ¿Por qué? Porque en nuestro país tampoco tenemos mecanismos de control eficientes cuando se trata de contrataciones públicas.

En mi caso, trabajo más el tema de salud. En salud, por ejemplo, cuando hablamos de medicamentos y contratación de seguros privados, no tenemos ley de seguros, no tenemos pliego de bases y condiciones estándares, no tenemos contratos estándares. Entonces, estamos comprando cuestiones en uno de los mercados que más fallas de mercado tiene y más necesita regulación. Además, la Superintendencia del Ministerio de Salud no funciona; tiene dos funcionarios y uno de ellos es también trabajador del sector privado, es decir, hay conflicto de intereses. En el sistema de contrataciones públicas hay que poner el ojo y hay que ver de qué manera se reencausa la inversión en infraestructura, hay que ver cómo está funcionando el MOPC. Está construyendo hospitales y tampoco funciona, según dicen.

Hay que sentarse a pensar, estas cosas tienen que ser evaluadas. Un sesgo que hay en las políticas sociales es que los programas sociales de bajo costo tienen muchas más evaluaciones que en estos aspectos. También hay desinterés por evaluar todo el tema de infraestructura, por ejemplo, nuevamente porque existe conflicto de intereses. Hay empresas que son fiscalizadoras de las obras que a la vez que construyen. Todo esto, sin considerar los grupos de familias -las cinco o seis empresas- que están en todos los ámbitos; medicamentos, seguros, útiles, en todos esos rubros no hay más de cinco empresas compitiendo. Entonces, tampoco podemos hablar de competencia. Creo que ese es un tema álgido al que hay que echarle una mirada y dejar de destinar tantos recursos a la evaluación de programas pequeñitos que ya sabemos que tienen impacto. Esperamos que, con el cambio de la nueva Ley de Contrataciones Públicas, el Ministerio de Hacienda pueda dar mejores informes. Imaginen que ni siquiera podemos unir el llamado de contrataciones con el rubro presupuestario porque el sistema no está bien vinculado. Ese ya es un problema para la transparencia.

Luis Ortiz

Agrego algo breve, nada más, y agradezco la pregunta. Hay un estudio que hizo Diego Abente -que tiene ya unos años pero no es muy antiguo, es todavía del último decenio-, en el que expone una distinción clave. Por un lado, por supuesto, expone lo que conocemos como “presión tributaria”, que es el porcentaje de la recaudación que tiene un determinado Estado de un país respecto al PIB. Paraguay es uno de los más bajos de la región, América Latina, creo que comparte el puesto con Guatemala y Honduras. El otro indicador es el de la “presión burocrática”. Si bien usted se refirió a que los gastos rígidos representan un alto nivel en el presupuesto público destinado a educación y salud, hay que distinguir entre lo que es una parte de ese presupuesto destinado a remuneraciones de personal misional de estos ministerios.

Es decir, una parte de las remuneraciones que educación y salud, en particular, reciben en las partidas presupuestarias, tiene que ver con el desarrollo y la implementación de su misión

misma. Entonces, acá la pregunta es cuánto representa estrictamente todo el personal administrativo, que es de lo cual habla la presión burocrática.

Es muy interesante porque, si analizamos este indicador, ya es menor, no es del 92 o 95%, sino que alcanza el 64 o 67% si una parte de la recaudación se destina al personal misional. Pero ¿cuál es el tema aquí? Esa es una pregunta muy interesante. Si contamos con estas distinciones analíticas que se reflejan en las cifras debemos ver, de todos modos, en qué magnitud es eficiente la burocracia pública. Esa es una pregunta legítima. Pero por otro lado, ¿cuánto más se tiene que destinar a personal misional? Particularmente de estas dos carteras que requieren, según las estimaciones, mucha más necesidad de contratación porque hay zonas alejadas, porque hay lugares donde, justamente, la llegada territorial de estas políticas públicas, en particular, las sociales, todavía no alcanzan. Esa es una pregunta clave.

Indudablemente, hay que hacer una mayor inversión, pero también hay necesidad de destinar mayor personal preparado para cubrir necesidades directas en materia de la política social. Me parece que esa también es una cuestión importante, dado que en la actualidad adolecemos de diferentes niveles e indudablemente ahí entra el debate público -por eso me es interesante su pregunta, señor Varela-, porque indudablemente hay una discusión más encubierta o más fragmentada, que todavía no es propiamente pública, pero que creo que va a ir adquiriendo cada vez más el carácter público, acerca de la característica y la necesidad de revisar nuestro sistema impositivo y nuestra estructura fiscal. Entonces, hay una demanda, por una parte, que dice “revisemos”, pero en la magnitud en que el gasto sea un gasto pertinente, que sea un gasto que efectivamente cubra los propósitos que se esperan del presupuesto público.

Víctor Varela

Creo que tal vez no me hice entender muy bien. No me preocupa el 90%, me preocupa el 10% que no es ejecutado por el MEC. Eso me preocupa, porque estamos pidiendo más dinero al Estado pero no somos capaces de ejecutar el 10%. Esa es la pregunta concreta, no el 90%.

Oscar Stark - Director de Administración y Finanzas del MEC

Muy buenos días a todos. Cuando uno llega al MEC y ve un presupuesto de 1.125.000.000 de dólares, como director de Finanzas uno dice: “Acá tiene que haber espacio para cortar”. Esa fue mi impresión cuando llegué. Pero cuando uno entra a mirar en detalle el presupuesto, se da cuenta de lo que dijo Víctor: el 90% es para salarios. ¿Podemos recortar salarios? No. El salario aumentó casi un 90% desde el 2017 en términos corrientes, haciendo esa salvedad, y eso fue recortando una parte del 10%. Antes era 15%, 14%, 13%, y ahora es el 10%. Del 10%, desde el Ministerio se administran dos Unidades de Administración Financiera (UAF) que tienen que ver con el Ministerio de Hacienda: una que es la DGAF, donde se ejecuta el 99%

del presupuesto y son los recursos del MEC. ¿Cómo se completa ese 10%? Básicamente con electricidad, agua, papales para las oficinas, útiles escolares y almuerzo escolar para Asunción, porque el MEC solamente cubre Asunción.

¿Cuál es la parte del presupuesto que no se ejecuta del MEC? Son los recursos del Fondo para la Excelencia en la Educación e Investigación (FEEI), que el año pasado tuvo el récord de la máxima ejecución en toda su historia, que fue del 67%. El FEEI hizo un enorme esfuerzo para ejecutar ese 67%, que el año anterior había sido 51%. Cuando llegué, una de las primeras cosas que negocié, justamente, fue con la Unión Europea, porque teníamos algunas condiciones de ejecución. El compromiso de ejecución del MEC para el año 2021, que estaba como en duda de cumplirse, era 45% de programas sustantivos. Se cumplió y se superó un poquito, y yo decía: “Pero ¿cómo el 45% nada más?”. Es lo mismo que vos decís, es la lógica, pero no es así.

Básicamente, el MEC ejecuta todos los recursos a los que tiene acceso y hay una explicación con el tema del FEEI. Esperemos que tengamos más recursos para Educación una vez que negociemos Itaipú, porque algunos piensan que se van a acabar los recursos para educación. ¡No! ¿Cómo vamos a pensar que se van a acabar los recursos para educación? Necesitamos duplicar o triplicar el presupuesto para educación. Esperemos que tengamos más recursos para educación cuando se renegocie Itaipú. Lo que tenemos que pensar es cómo hacer para que el FEEI tenga un impacto más alto en la infraestructura escolar.

Ahí hay un problema: solo el 15% de los recursos del FEEI fue para infraestructura escolar. Entonces, en el FEEI se priorizaron las computadoras antes que los techos de las escuelas. Por otro lado, el FEEI se administra a través de proyectos concretos, principalmente para obras nuevas, computadoras nuevas y nueva conectividad. Ahí nos topamos con muchos problemas, que tienen que ver con el tema de conectividad del servicio, por ejemplo, o una ley que establece que Copaco sí o sí tiene que proveer los servicios de conectividad. Copaco no está en condiciones de hacerlo, y los programas más grandes del FEEI tienen que ver con conectividad, y eso no se pudo ejecutar, no solamente por un problema de capacidad de ejecución del FEEI, sino por muchos otros problemas. Por ejemplo, como había atraso en la ejecución del proyecto, en el 2020 se ejecutó 26% de los recursos del FEEI. ¿Cómo puede ser que se haya ejecutado solo el 26%? En el 2021 duplicamos a 51% y en el 2022 llegamos al 67%. Ese es el esfuerzo que se hizo desde la UEPP para utilizar esos recursos que vos decís, que son 50% aproximadamente de ese 10%, es decir, la mitad de ese 10% que queda.

Pero sí, ahí es donde hay que revisar, no solo los recursos corrientes de educación que no se ejecutan; esos se ejecutan en un 99%. Inclusive, el año pasado quedamos con déficit a partir de lo ocurrido con la Unión Europea. Osea, el año pasado, la ejecución del MEC en total fue 96 o 97%, y si tuviésemos lo de la Unión Europea íbamos a llegar al 98%. Esa es la realidad, pero yo comparto lo que decía Verónica antes: no hay espacio acá para mejorar el gasto en

el caso de educación. Hicimos un esfuerzo enorme; por ejemplo, estuve mirando los alquileres y dije: “No podemos estar gastando 20.000.000.000 de dólares al año en alquileres”. Entonces, bajamos de 20.000 a 12.000 en seis meses, y buscamos otro lugar donde se pueda bajar. ¿En viático? Tenemos 8.500 escuelas. Nos falta muchísimo viático y tenemos poquísimo. En combustible estamos gastando 12 litros cada 100km por vehículo, lo cual es bastante razonable. Entonces, no hay mucho espacio dentro del MEC para hacer recortes y reasignar a gastos más necesarios.

Paola Vacotti - Consultora en políticas sociales

Primero que nada, quiero agradecerles porque con ustedes siempre se aprende. Muchas gracias, Verónica y Luis. Hay varias cuestiones que se estuvieron mencionando y es interesante puntualizar y profundizar. De ese 90% de gastos en salarios, hay que ver el trasfondo: que ayudó o puede ayudar de alguna manera a dignificar también la carrera docente. El docente es el tronco del árbol. Si no tenemos docentes dignificados que realmente sientan que por lo menos hay una retribución, no hacemos nada. Entonces, también por ese lado hay que ver la parte cualitativa de ese gasto, o mejor dicho, esa inversión del 90%. Aparte de eso, hay varias críticas. Hoy escuchaba a una persona en la radio diciendo: “Cuando se hace política pública hay que pensar a quién se va a dañar”. Eso es muy importante. Hay algunas iniciativas que se han lanzado en estos días, que no piensan a quién se va a dañar. Entonces, bueno, también hago una crítica a los políticos. Tienen que empezar a pensar con enfoque de Derechos, a pensar a quién vamos a lastimar.

Con respecto a lo que decías, Luis, que me pareció muy interesante, comentabas que las familias decían: “Vamos con la educación hasta donde podamos”. Hay dos estudios que el MEC no ha lanzado: uno del 2018, que en ese momento se llamó “Deserción en el tercer ciclo y en la media” -no se lanzó por coyuntura ministerial del liderazgo de ese momento-, donde muestra, justamente, cuáles son las características que vinculan a esa deserción escolar en esas edades, de 14 o 15 años para arriba; y hay otro estudio reciente, del 2022, que ya cambia el concepto y que me parece muy interesante porque habla de exclusión.

¿Cuál es la diferencia entre deserción y exclusión? Que la deserción pone el peso sobre el niño, la niña o el adolescente, como si ellos un día se levantaran y dijeran: “Voy a dejar la escuela”. En cambio, la exclusión pone la carga sobre otros actores sociales, por ejemplo, aquellos encargados de la educación, pero también sobre el conjunto de la sociedad. Ese “Estado Social de Derecho” del que habla nuestra Constitución nos tiene que interpelar. No se trata solamente de un 1% más de IVA -no soy economista, esto lo sabrán mejor los especialistas- sino también de interpelar quiénes están pagando impuestos, de qué manera, si estamos pagando realmente lo que tenemos que pagar, si estamos realmente pensando que nuestro vecino está mal y tenemos que colaborar para que esté bien, para llevar todos juntos el carro. Sería interesante poder exigir que el MEC publique esos estudios, por ejemplo,

para poder tomarlos y complementarlos con el tuyo. Sería interesante exigir a los políticos que piensen con enfoque de derechos humanos y no solamente con análisis de datos desfasados. Muchas gracias.

Marina Recalde - Red por el Derecho a la Educación

Quiero recordar algo que me impactó en la década de los 90, cuando teníamos esperanza de que el cambio fuera realizado. En una entrevista al entonces ministro de Educación, Ángel Roberto Seifart, anoté lo que él señaló como una descripción del sistema educativo en ese momento. Dijo que era obsoleto, ineficiente, ineficaz y una estafa institucionalizada.

Tenía la esperanza de que esto iba a cambiar, y ahora que escucho esta investigación, no sé para dónde apuntar. Razono por lo menos para tener la esperanza de que, teniendo una descripción, un estudio científico, se pueda planificar realmente para salir de estos calificativos que eran ciertos y se podían acoger como esperanza en los años 90. Pero estamos en el siglo XXI, ya pasaron más de 30 años. Entonces, espero que esto sirva para que los responsables de la planificación de la educación consideren todo el panorama y puedan hacer algo a partir de lo cual realmente podamos decir que nos adelantamos. Gracias.

Oscar Charotti - Director Ejecutivo de Juntos por la Educación

Muchísimas gracias. Vamos cerrando. Primero que nada, quiero agradecerles especialmente a Luis y a Verónica por esta genial presentación, y muchísimas gracias a cada uno de ustedes. Pueden llevar copias del estudio. Va a estar en la página web de Juntos por la Educación y también del Observatorio Educativo para descargarlo en forma libre y gratuita. Un agradecimiento especial a Oscar Stark, del Ministerio de Educación, que nos acompaña hoy, a Helen, de la Unión Europea, a todos y cada uno de ustedes por este día. Les dejo con esta frase de Marta Lafuente y creo que no debemos perder la esperanza, ya que se dieron grandes avances, tal vez no en función a todas las necesidades pendientes, pero hemos avanzado. Marta nos decía: “Una sociedad no puede pensarse en términos de futuro sin ocuparse de esa agenda central que es la educación, para que podamos perfeccionar nuestra condición humana y construir los lazos que hagan posible una vida digna para todos”. Eso nos decía Marta como parte de un gran legado. Hasta la próxima y muchísimas gracias.