

Equidad en Educación

Nidia Glavinich

INDICADORES SALUD POBREZA UNIDA
DES DE SALUD DE LA FAMILIA EVALUA
CIÓN PARAGUAY AGUA SANEAMIENTO
DERECHOS HUMANOS ENFERMEDADES
CRÓNICAS NO TRANSMISIBLES FACTORES
DE RIESGOS IMPUESTOS AL TABACO
IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS
EQUIDAD EDUCATIVA SISTEMA EDUCA
TIVO DESIGUALDADES SOCIALES INVER
EN EDUCACIÓN GASTO PÚBLICO EN
CACIÓN CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

El estudio analiza la equidad educativa en el Paraguay, a partir del acceso, permanencia y egreso en el sistema educativo de niñas, niños y adolescentes, según áreas de residencia, nivel de ingreso de la población y las brechas de género.

Las principales conclusiones señalan que siguen vigentes las desigualdades sociales, que se reproducen en el sistema educativo; la asistencia a una institución educativa en los diferentes niveles mantiene diferencias importantes entre la tasa bruta de matrícula y la tasa neta, evidenciando problemas de repitencia y sobreedad; una cantidad importante de niños y niñas que forman parte del sistema educativo, tienen edades que no corresponden a las oficiales; así como, todavía existe una brecha significativa en el acceso a la educación por zonas geográficas.

Palabras clave: Equidad educativa; sistema educativo; desigualdades sociales; inversión en educación.

Introducción

El Foro Mundial sobre la Educación, realizado en mayo de 2015, en Incheon, República de Corea, ha tenido como punto central la discusión sobre una educación de calidad, equitativa e inclusiva, así como un aprendizaje durante toda la vida para todas las personas en 2030. El mismo Foro, destaca que “el aprendizaje de calidad no es solo esencial para satisfacer las necesidades básicas de la población, sino que también resulta indispensable para fomentar las condiciones que hacen posible la paz y el desarrollo sostenible en el mundo” (UNESCO, 2015).

En el evento también se destacó la necesidad de incrementar la inversión en educación, en su condición de bien público; ello sugiere la implementación de estrategias que permitan la captación de nuevas fuentes de financiamiento –internas y externas– para programas específicos, con miras al logro de una equidad real. Además de apostar al mejoramiento de la gestión de los recursos financieros, que se base en una ejecución presupuestaria participativa y transparente (UNESCO, 2015).

Dentro de este marco, este estudio se propone analizar la equidad educativa en el Paraguay, a partir del acceso, permanencia y egreso en el sistema educativo de niñas, niños y adolescentes, según áreas de residencia, nivel de ingreso de la población y las brechas de género. Se destacan dos niveles: el acceso a la educación inicial y la educación de personas jóvenes y adultas.

Las fuentes utilizadas fueron la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), años 2006-2015; datos estadísticos de la Dirección General de Planificación Educativa (DGPE) y la base de datos BOOST del Ministerio de Hacienda, para el periodo 2006-2015.

El estudio consta de cinco partes. En la primera se presenta la normativa internacional y nacional ratificada o promulgada por el Estado paraguayo, en la que reconoce a la educación como un derecho humano, junto a las condiciones para que todas las personas puedan acceder a este derecho en igualdad de oportunidades y sin discriminación alguna. En la segunda se presentan indicadores de contexto para dimensionar las acciones que el Estado debe realizar a fin de garantizar la educación a toda la población. En la tercera parte se brindan datos sobre cobertura y eficiencia interna, y en la cuarta, indicadores de eficiencia del sistema educativo. En la quinta parte, se presenta informaciones sobre recursos financieros, humanos y de infraestructura. Finalmente, están las conclusiones y recomendaciones.

Los datos y análisis de este estudio señalan los esfuerzos que debe realizar el Estado para garantizar una política educativa de calidad y cumplir con las obligaciones establecidas en las diferentes normativas nacionales e internacionales. Estos abarcan tanto una mayor inversión en todos los niveles educativos, como pautas para trabajar criterios técnicos que aseguren efectivamente una educación inclusiva y equitativa.

1. Marco normativo

El análisis sobre la equidad de la educación en el Paraguay parte del paradigma de los derechos humanos y el de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El objetivo 4 de los ODS propone “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” y de este modo, contribuir a la reducción de la pobreza y de las desigualdades. Para ello, se requieren condiciones que garanticen el derecho a la educación.

El Estado paraguayo ratificó Protocolos y Convenios Internacionales en los que se reconoce a la educación como un derecho humano y lo obligan a garantizar las condiciones para que todas las personas puedan acceder a este derecho, en igualdad de oportunidades y sin discriminación alguna. Entre las normativas internacionales están la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (Art. 5, inc. 1); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 13); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Art. 10); la Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 29); y la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su protocolo facultativo sobre derechos económicos, sociales y culturales.

En cuanto a la normativa nacional, en la Constitución Nacional se declara el derecho a la educación integral y permanente de toda persona (Art. 73); se afirma el derecho de aprender y de la libertad de enseñar (Art. 74); se describe la obligación del Estado por su conducción (Art. 75 y 76); se apunta que la enseñanza se dará en la lengua materna del educando (lenguas oficiales) (Art. 77) y que el mínimo presupuestario destinado a la educación no será inferior al 20% del Presupuesto General de la Nación (Art. 85).

La Ley General de Educación (Ley N°1.264/1998) refuerza, en su artículo 9°, los fines de la educación nacional que se concretan a través de planes nacionales y establece la gratuidad y obligatoriedad de la educación escolar básica. La Ley N°4.088/10 establece la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Inicial y Educación Media y el Decreto N°6.162/11 reglamenta la obligatoriedad y gratuidad de la educación en los establecimientos públicos o de gestión oficial. El Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N°1.680), en los artículos 20, 21 y 22, también hace referencia al derecho a la educación.

La Ley N°1.264/98 establece que la organización del sistema educativo nacional (SEN) es responsabilidad del Estado, incluyendo la educación de régimen general, la educación de régimen especial y otras modalidades de atención educativa. La educación de régimen general puede ser formal, no formal y refleja. La educación formal se estructura en tres niveles y comprende la Educación Inicial (EI) y Escolar Básica (EEB), la Educación Media (EM) y la Educación Superior (ES) (DGPE/MEC, 2012).

El Art.32 de la Ley N°1.264 dispone que la educación escolar básica comprende nueve grados y es obligatoria y que, además, será gratuita en las escuelas públicas de gestión oficial, con la inclusión del preescolar.

Tabla N°1
Sistema Educativo del Paraguay

Nivel	Ciclos	Edades	CINE*
Inicial	Preescolar	5 años	CINE 0
EEB	Primer Ciclo	6 a 8 años	CINE 1
EEB	Segundo Ciclo	9 a 11 años	CINE 1
EEB	Tercer Ciclo	12 a 14 años	CINE 2
Educación Media	Ciclo diversificado	15 a 17 años	CINE 3

* Instituto de Estadística de la UNESCO (2013). Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE). Fuente: DGPE/MEC.

El SEN incluye también la educación de régimen especial y otras modalidades de atención educativa, como la Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA). La Educación Básica Bilingüe para Jóvenes y Adultos (EBBJA) atiende a jóvenes

y adultos de 15 años y más de edad; la Educación Media Alternativa para Jóvenes y Adultos (EMAPJA) atiende a personas de 17 años y más de edad; la Educación Media a Distancia para Jóvenes y Adultos (EMDJA), es ofrecida a jóvenes y adultos que no concluyeron sus estudios del nivel medio; y la Formación Profesional (FP), brinda diversas ofertas educativas para la vida laboral. La Educación Especial está destinada a personas con discapacidades (DGPE/MEC, 2012).

El Estado tiene la responsabilidad de asegurar a toda la población del país el acceso a la educación, y de crear las condiciones de una real igualdad de oportunidades. Para ello, el SEN debe ser financiado básicamente con recursos del Presupuesto General de la Nación (Ley N°1.264/98, en el Art.4°). El MEC, en la década estudiada, registró un promedio de ejecución presupuestaria de 92,5%. En tanto que el crecimiento promedio anual del presupuesto vigente entre el 2006-2015 fue del 13% (Tabla N°3).

Del análisis del aumento del presupuesto según programas, se deduce que parte del incremento general se debe a las *Transferencias*, que tienen como principal componente al Objeto de Gasto “*Transferencias Consolidables de la Administración Central a Entidades Descentralizadas*” (Universidades, Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (FONDEC) y el Instituto Nacional del Indígena (INDI).

Tabla N°2
Presupuesto MEC. Años 2006-2015

Año	Presupuesto vigente En Gs.	Ejecutado	% ejecución	Variación Relativa	Variación Absoluta
2006	2.250.050.190.554	2.112.560.213.807	93,89		
2007	2.534.826.965.302	2.406.389.348.531	94,93	13,91	293.829.134.724
2008	3.023.885.932.818	2.838.017.420.609	93,85	17,94	431.628.072.078
2009	3.547.706.164.579	3.251.795.566.382	91,66	14,58	413.778.145.773
2010	3.755.559.791.534	3.498.343.916.427	93,15	7,58	246.548.350.045
2011	4.532.362.683.797	4.125.150.884.508	91,02	17,92	626.806.968.081
2012	5.533.574.949.057	4.840.485.563.474	87,47	17,34	715.334.678.966
2013	5.576.794.530.004	5.145.586.739.055	92,27	6,30	305.101.175.581
2014	5.747.890.655.104	5.491.638.766.959	95,54	6,73	346.052.027.904
2015	6.601.304.445.487	5.995.487.300.664	90,82	9,17	503.848.533.705

Fuente: Elaboración propia. BOOST, Ministerio de Hacienda.

Tabla N°3
Aumento en el presupuesto vigente

Año	Presupuesto vigente	Diferencia absoluta	%
2006	2.250.050.190.554		
2007	2.534.826.965.302	284.776.774.748	13
2008	3.023.885.932.818	489.058.967.516	19
2009	3.547.706.164.579	523.820.231.761	17
2010	3.755.559.791.534	207.853.626.955	6
2011	4.532.362.683.797	776.802.892.263	21
2012	5.533.574.949.057	1.001.212.265.260	22
2013	5.576.794.530.004	43.219.580.947	1
2014	5.747.890.655.104	171.096.125.100	3
2015	6.601.304.445.487	853.413.790.383	15

Fuente: Elaboración propia. BOOST, Ministerio de Hacienda.

Pese a las normativas y los avances logrados en cobertura educativa, algunos estudios (IDH/PNUD, 2008; Informe de Progreso Educativo Paraguay, PREAL/ Instituto Desarrollo, 2013)¹ revelan la persistencia de grandes desigualdades sociales en el Paraguay, que se reproducen en su sistema educativo. Asimismo proponen grandes esfuerzos para superar las brechas todavía amplias en las tasas de escolarización por área de residencia, género y nivel de ingreso de las familias, logrando un acceso oportuno de los niños y niñas, y la permanencia dentro del sistema para garantizar una trayectoria educativa completa.

1 Dentro del periodo de este estudio –2006-2015– el Informe de Desarrollo Humano para Paraguay del año 2008, resalta que el promedio de años de estudio de un hombre adulto, residente en el área urbana, cuyo idioma principal en la casa es el castellano y perteneciente al quintil más alto de ingresos, era de 10,5 años más que el promedio de años de estudio de una mujer adulta que vive en el área rural, cuyo idioma principal es el guaraní y que pertenece al quintil más bajo de ingresos. El mismo informe, también revela que se observan déficits importantes en cobertura y calidad de la educación pre-escolar, básica y media. Existen problemas de repitencia en los 1º y 2º ciclos de la Educación Escolar Básica (EEB). En cuanto al acceso al 1º y 2º ciclos de la EEB se observan avances en la cobertura y en la reducción de las brechas por sexo, sin embargo, sigue habiendo déficit en cuanto a cobertura y retención de los niños, niñas y adolescentes en los diferentes ciclos educativos. En el tercer ciclo de la educación básica y en la educación media la cobertura se mantiene baja y se evidencian causas diferenciadas por sexo relacionadas con la inasistencia (PNUD, 2008).

2. Contexto

Los indicadores de contexto permiten dimensionar las acciones que el Estado debe realizar a fin de garantizar la educación a toda la población. Las cifras del volumen actual y del crecimiento estimado de la población, definen la magnitud de los esfuerzos a realizar por el sector educativo, en recursos humanos, materiales y financieros para garantizar que el Estado ofrezca educación gratuita y de calidad a toda la población en edad escolar. Cualquier cambio contextual puede afectar –positiva o negativamente– los resultados y el servicio educativo (DGPE/MEC, 2012). El Estado debe cumplir con su obligación de asegurar educación a todos los niños, niñas y adolescentes, independientemente de su nivel socioeconómico, área de residencia, sexo, condición étnica, etc.

La tasa de crecimiento es un indicador de contexto que determina la demanda en torno al acceso y seguimiento de las trayectorias educativas, y establece las necesidades de recursos para diferentes niveles educativos y áreas de residencia.

El crecimiento poblacional, entre el 2006 y el 2015, fue en promedio de 1,3; con mayor aumento en las áreas urbanas que en las rurales. En lo que respecta a la variable sexo, se verifica una ligera mayoría de varones (50,5%) por sobre las mujeres (49,5%); sin que ello signifique una variación importante (Tabla N°4).

Tabla N°4
Población total, por sexo y área de residencia, 2006-2015

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Total									
	5.877.323	5.974.666	6.071.781	6.168.757	6.265.877	6.363.276	6.461.041	6.559.027	6.657.232	6.755.756
	Sexo									
Hombres	2.970.854	3.019.704	3.068.356	3.116.847	3.165.316	3.213.839	3.262.466	3.311.123	3.359.806	3.408.566
	50,5	50,5	50,5	50,5	50,5	50,5	50,5	50,5	50,5	50,5
Mujeres	2.906.469	2.954.962	3.003.425	3.051.910	3.100.561	3.149.438	3.198.575	3.247.904	3.297.426	3.347.190
	49,5	49,5	49,5	49,5	49,5	49,5	49,5	49,5	49,5	49,5
	Área de residencia									
Urbana	3.320.704	3.403.819	3.486.807	3.569.718	3.652.713	3.738.905	3.825.311	3.911.850	3.998.524	4.085.396
	56,5	57,0	57,4	57,9	58,3	58,8	59,2	59,6	60,1	60,5
Rural	2.556.619	2.570.847	2.584.974	2.599.039	2.613.163	2.624.371	2.635.730	2.647.177	2.658.708	2.670.360
	43,5	43,0	42,6	42,1	41,7	41,2	40,8	40,4	39,9	39,5

Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2006-2015.

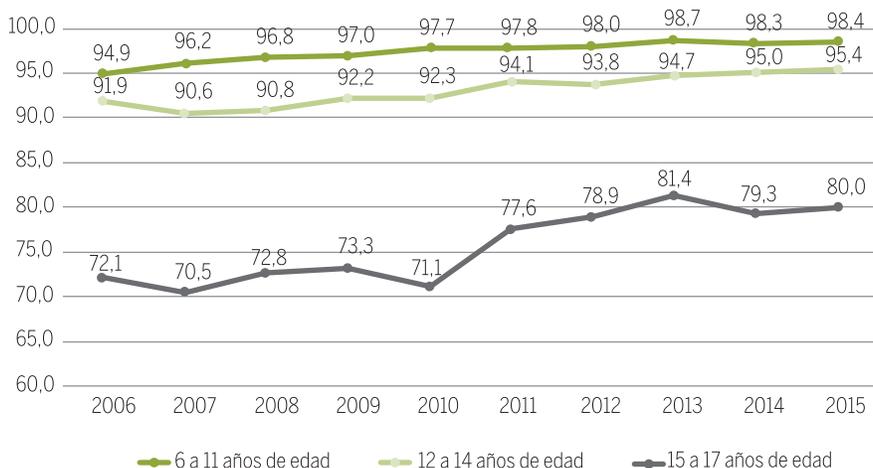
2.1. Asistencia a una institución educativa

Del total de población entre los 3 y 5 años de edad, que por ley debería estar matriculada en la educación inicial, cerca del 60% no estaba matriculada en los años 2006-2015 (Tabla N°5). Estos datos revelan un déficit en el acceso de la primera infancia, un primer aspecto de inequidad en educación que tiene impacto negativo en el logro de las trayectorias.

Dentro de la población de 6 a 17 años que asiste a una institución educativa (EEB 1, 2, 3 y EM), el mayor porcentaje de asistencia se da en los dos primeros ciclos de la EEB (6-11 años), con tasas cercanas a la universalidad. No obstante, existen diferencias entre tasa bruta de matrícula y tasa neta, evidenciando problemas de repitencias y sobreedad, factores causantes de deserción y de mayores costos para el sistema educativo (Tabla N°6).

En tanto que en la EM (15-17 años), el acceso y la permanencia van disminuyendo, aun cuando desde el 2010 se establece como obligatoria y gratuita –Ley N° 4.088/10– (Tabla N°6). El gráfico N°1 muestra que en el periodo de estudio hay un leve aumento en la participación de personas de entre 15 y 17 años, sin embargo, evidencia al mismo tiempo un alto porcentaje de abandono.

Gráfico N° 1
Población de 6 a 17 años que asiste a una institución educativa por edad



Fuente: DGEEC. Paraguay. Proyección de la población nacional 2000-2025. Revisión 2015. EPH, 2015.

Tabla N°5
Educación Inicial. Matrícula por año

Edad	Año									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
3 años	136.473	136.762	136.991	137.311	137.713	138.040	138.419	138.832	139.187	139.646
4 años	136.239	136.344	136.637	136.870	137.193	137.598	137.929	138.310	138.726	139.084
5 años	136.207	136.199	136.305	136.599	136.834	137.160	137.567	137.900	138.285	138.704
Total	408.919	409.305	409.933	410.780	411.740	412.798	413.915	415.043	416.198	417.434
Matriculados	151.063	151.538	157.078	154.663	155.440	153.189	152.133	155.049	158.153	169.956
Diferencia	257.856	257.767	252.855	256.117	256.300	259.609	261.782	259.994	258.045	247.478
% de la población fuera del sistema educativo	63	63	62	62	62	63	63	63	62	59

Fuente: MEC, DGPE, SIEC 1998-2014.
Fuente población: EPH/DGEC Proyección población 2025.

Tabla N°6
Población de 6 a 17 años que asiste a una institución educativa

	Año										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
	1.736.348	1.759.145	1.754.436	1.718.067	1.747.030	1.717.314	1.706.519	1.714.711	1.609.806	1.625.564	
	Población de 6 a 17 años que asiste a una institución educativa										
Total	88,5	88,1	89,1	89,5	89,4	91,4	91,7	92,9	92,2	92,6	
Hombres	88,8	87,9	89,2	89,9	90,1	91,1	90,6	93,1	91,9	92,5	
Mujeres	88,2	88,3	89,0	89,1	88,6	91,7	92,8	92,7	92,5	92,6	
Urbana	92,2	92,5	93,7	93,9	92,9	94,7	93,4	95,4	94,6	95,2	
Rural	84,3	83,1	83,7	84,5	85,3	87,5	89,6	89,9	89,4	89,5	
6 a 11 años de edad	94,9	96,2	96,8	97,0	97,7	97,8	98,0	98,7	98,3	98,4	
12 a 14 años de edad	91,9	90,6	90,8	92,2	92,3	94,1	93,8	94,7	95,0	95,4	
15 a 17 años de edad	72,1	70,5	72,8	73,3	71,1	77,6	78,9	81,4	79,3	80,0	

Fuente: Elaboración propia. Encuesta Permanente de Hogares 2006-2015.

Hubo mejorías en el acceso en todos los niveles, y por áreas de residencia. Esto es claramente vinculable al inicio de programas sociales, de impacto sobre variables de educación:

Los programas no contributivos como Tekoporá, Abrazo y pensión alimentaria muestran aumentos importantes en la cobertura, pero requieren ser ampliados a toda la población que tiene derecho a ser incluida y complementados con intervenciones de calidad desde la política educativa y la de salud. Su impacto no es menor en Paraguay. En 2015, la pobreza hubiera crecido en alrededor de 2 puntos porcentuales –4 puntos más en el caso de pobreza extrema rural– si estos programas no existían, con lo cual se hubiera roto la tendencia de los últimos 9 años.

[...]

Aunque el Programa Tekoporá no tiene el objetivo de reducir trabajo infantil, la condicionalidad de permanencia en la escuela y el aporte monetario para cubrir gastos familiares pudieron haber impactado positivamente en la incidencia del trabajo infantil. La evaluación encontró un impacto significativo para el grupo de niños de 4-9 años, en el resto de los grupos, se constata que los niños beneficiarios del programa combinan trabajo y escolaridad, más que abandonar por completo la primera de estas actividades (Serafini, 2017, pp. 30 y 35).

Analizando el presupuesto destinado al programa consolidación y mejoramiento de la Educación Inicial (EI) y Escolar Básica (EB), en sus componentes de complemento nutricional y Kit Escolar, se observa un sostenido aumento, y un alto promedio de ejecución presupuestaria (98%).

Respecto al kit de útiles escolares, el presupuesto a partir del 2010 tuvo un incremento significativo, logrando en promedio un 94% de ejecución en esos 6 años. La entrega del kit busca consolidar la gratuidad efectiva de la educación, y es responsabilidad del MEC proveer de estos materiales a los alumnos de distintos niveles y modalidades. Sin embargo, desde el inicio de su implementación, hubo críticas de escolares y de sus familias respecto a la entrega a destiempo, la llegada de kits incompletos y la baja calidad de los útiles².

2 Los medios de comunicación publicaron varias denuncias:
 2010, <http://www.ultimahora.com/en-encarnacion-el-kit-escolar-llega-incompleto-n308173.html>
 2012, <http://www.abc.com.py/edicion-impresas/interior/entregan-kits-escolares-incompletos-en-caazapa-386718.html>
<http://www.abc.com.py/edicion-impresas/locales/tres-meses-mas-tarde-estran-entregando-kits-a-maestros-400783.html>
 2013, <http://www.abc.com.py/edicion-impresas/locales/la-calculadora-no-funcionaba-638675.html>
 2014, <http://www.ultimahora.com/los-kits-escolares-no-superan-la-evaluacion-los-estudiantes-n832168.html>
 2015, <http://www.ultimahora.com/jovenes-critican-calidad-los-kits-n936689.html>
 2017, <http://www.abc.com.py/edicion-impresas/locales/alumnos-dicen-que-boligrafos-no-escriben-1569597.html>
<http://www.ultimahora.com/exigen-seleccionar-utiles-calidad-el-kit-2018-n1098676.html>

El aumento del gasto en complemento nutricional, por parte del MEC, es coincidente con la expansión del Almuerzo Escolar en las instituciones escolares de Asunción (Imas, 2016). Aun así, este derecho no está garantizado para todos los niños y niñas (Tabla N° 7 y 8).

Tabla N°7
Educación inicial y escolar básica (1º, 2º y 3º ciclo). Total matriculados / presupuesto

Año	Total matriculados	Presupuesto vigente	Ejecutado	%
2006	1.381.249	993812431260	982008650516	98,8
2007	1.359.477	1116817942375	1104332544155	98,9
2008	1.347.191	1362433488168	1337091704038	98,1
2009	1.326.774	1463517322396	1444694905305	98,7
2010	1.318.209	1585338617373	1553491585981	98,0
2011	1.302.012	1807173226038	1744354039809	96,5
2012	1.285.071	2249441987150	2142646409700	95,3
2013	1.247.964	2321407307321	2249869140097	96,9
2014	1.263.612	2368570541988	2330208737279	98,4
2015	1.207.242	2597066349088	2519734478357	97,0

Fuente total matriculados. MEC, DGPE, SIEC 2006-2015.

*Nota: los datos se refieren a las instituciones educativas que presentaron planillas estadísticas en el año de referencia. Incluye solo educación inicial formal.

Fuente presupuesto: Elaboración a partir del BOOST, Ministerio de Hacienda.

Tabla N°8
Matriculados por complemento nutricional y kit de útiles escolares

Año	Total matriculados*	Complemento nutricional ***		Kit de útiles escolares			
		Presupuesto	Ejecución	%	Presupuesto	Ejecución	%
2006	1.381.249	9.045.000.000	9.045.000.000	100	8.179.515.914	7.582.237.360	93
2007	1.359.477	9.045.000.000	5.203.165.910	58	6.638.332.119	6.369.229.650	96
2008	1.347.191	9.045.000.000	8.781.809.155	97	8.407.752.000	8.063.985.985	96
2009	1.326.774	12.545.000.000	11.145.825.184	89	9.407.752.000	9.407.749.965	100
2010	1.318.209	32.643.800.000	12.246.412.650	38	39.562.273.890	39.562.272.854	100
2011	1.302.012	53.203.970.940	30.940.994.727	58	46.249.678.869	44.366.474.862	96
2012	1.285.071	51.720.132.550	32.824.259.203	63	51.397.678.869	51.176.097.193	100
2013	1.247.964	103.200.641.680	70.762.043.280	69	47.487.145.248	42.007.216.781	88
2014	1.263.612	115.954.601.877	110.191.825.382	95	46.261.951.587	45.429.355.931	98
2015	1.207.242	96.282.041.877	81.537.841.807	85	68.667.493.326	54.659.733.740	80

Total matriculados. Fuente: MEC, DGPE, SIEC 2006-2015.

Presupuesto vigente / ejecutado. Fuente: BOOST

*** Corresponde al presupuesto para Asunción

+ "Los montos destinados a los organismos ejecutores en concepto de complemento nutricional se encuentran dentro del subprograma 'Apoyo al Sector Educativo' y solo puede visualizarse mediante el objeto del gasto 848 (Transferencia para Complemento Nutricional en las Escuelas Públicas). Resulta imposible hacer una desagregación por Objeto del Gasto de lo destinado al CN porque el mismo se encuentra bajo la figura de un programa o subprograma. Lo mismo ocurre con el rubro destinado a AE debido a que el mismo se encuentra en todos los casos bajo el nombre del Sub-programa 'Implementación de Proyecto Almuerzo escolar'" (Imas, 2016).

Otra relevante variable de contexto es el nivel de alfabetismo, que también condiciona el clima educativo del hogar³. El 4,9% de la población de 15 años y más de edad se ha declarado analfabeta en el 2015 (Tabla N°9). Si se observa por área, hay brechas notables entre la población urbana (2,6%) y rural (8,7%). También existen brechas de género: en la población masculina la tasa es de 4,2% de analfabetismo y en la femenina, de 5,6% (EPH, 2015).

Tabla N°9
Tasa de analfabetismo de la población de 15 y más años de edad, 2015

Total	Sexo		Áreas	
	hombres	mujeres	urbana	rural
4,9	4,2	5,6	2,6	8,7

Fuente: EPH, 2015.

Obs: La metodología utilizada para el cálculo del analfabetismo se basa en la variable sabe leer y escribir.

Los años de estudio de las personas adultas del hogar es un factor que incide en los logros educativos de niños, niñas y adolescentes, y explica entre el 40 y el 50% del impacto que ofrece el contexto socioeconómico y familiar, sobre el abandono escolar (CEPAL, 2000). En promedio, en la década estudiada, la población que se declara analfabeta constituye el 6% de la población de 15 años y más. Una mayor inversión pública en educación de personas jóvenes y adultas permitiría acortar estas brechas.

El MEC tiene programas de formación y educación de personas jóvenes y adultas (EPJA), con modalidades de alfabetización, educación básica, media y formación técnica profesional. En promedio, invierte en ellos un 3% de su presupuesto (Tabla N°11), que buscan bajar los índices de analfabetismo y mejorar los de alfa-

3 El SITEAL, propone una clasificación de **clima educativo** o el **capital cultural** del hogar (el promedio de años de escolaridad alcanzado por los miembros de 18 años y más del hogar) y al **nivel de ingresos per cápita familiares** en el caso de los hogares urbanos. En el caso del **clima educativo del hogar**, el SITEAL define como clima educativo bajo: el promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más es inferior a 6; clima educativo medio: el promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más oscila entre 6 y menos de 12; clima educativo alto: el promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más es de 12 años o más. En cuanto al nivel de ingresos en hogares urbanos, define: ingresos per cápita familiares bajos: incluye al 30% de los hogares con menores ingresos; ingresos per cápita familiares medios: incluye a los hogares que se encuentran entre el percentil 30 y el percentil 60 de la distribución; ingresos per cápita familiares altos: incluye al 40% de los hogares con mayores ingresos.

betismo de las personas jóvenes y adultas, de manera a fortalecer la continuidad educativa. Esto requiere considerar las necesidades de aprendizaje de una población diversa, con expectativas y prioridades para desempeñarse de forma autónoma y mejorar sus condiciones de vida.

El presupuesto para la EPJA aumentó desde 2010. La Dirección General de Educación Permanente busca reposicionar la educación de personas jóvenes y adultas, mejorando la calidad de todas las ofertas –alfabetización, educación básica bilingüe, media, formación profesional- para dar respuestas a las necesidades de aprendizaje de la población joven y adulta. Uno de los supuestos de la política pública de EPJA 2011-2014, señala “los recursos financieros asignados son suficientes y oportunos” (MEC, 2011, p.75)⁴.

Los cambios en la política educativa dirigida a la población joven y adulta pudieron impactar en la disminución de la tasa de personas de 15 años y más que se declaran analfabetas en los últimos años (Tabla N°10).

Tabla N°10
Analfabetismo y promedio de años de estudio de la población de 10 años y más

INDICADOR	AÑO									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
TOTAL										
Población de 15 años y más analfabeta* (%)	7,2	6,5	6,7	6,2	6,1	5,4	6,0	5,3	5,4	4,9
Promedio de años de estudio de la población de 10 años y más	7,3	7,5	7,6	7,8	7,7	8,1	8,1	8,4	8,5	---

Fuentes: DGEEC EPH/2006-2009. Elaboración propia MEC/DGPE/DIEE. Condiciones de Vida. 2010-2014; DGEEC/EPH 2010-2015.

4 El rubro destinado a formación de personas jóvenes y adultas no permite contar con información por modalidad.

Tabla N°11
Total presupuesto para formación de personas jóvenes y adultas

Año	Total presupuesto MEC	014 - FOR. BAS. PERM. A LA POBL. JOV. Y AD.	014 - FOR.BAS. PERM. A LA POBL. JOV. Y AD. Y A LAS P. C/ NEC.ED.	08 - FORMACION DE PERSONAS JOVENES Y ADULTAS	%
2006	2.250.050.190.554		53.232.157.734		2,4
2007	2.534.826.965.302	63.606.480.284			2,5
2008	3.023.885.932.818	75.233.843.833			2,5
2009	3.547.706.164.579	80.597.209.952			2,3
2010	3.755.559.791.534	107.248.734.465			2,9
2011	4.532.362.683.797	159.639.546.919			3,5
2012	5.533.574.949.057	217.850.050.291			3,9
2013	5.576.794.530.004	200.725.733.539			3,6
2014	5.747.890.655.104	183.373.995.804			3,2
2015	6.601.304.445.487			218.633.746.132	3,3

Fuente: BOOST, Ministerio de Hacienda.

2.2. Situación de pobreza

La pobreza es otra variable en el análisis de la situación de la educación en Paraguay. Según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH, 2016), en el 2015 la pobreza total afectaba a 26,58% de la población (1.768.890 personas). Entre el 2006 y el 2015, esta cifra se redujo en 22,3 puntos porcentuales. De modo que en el 2015 existen 1.054.784 menos personas pobres que en el 2006.

En términos absolutos, la mayoría de la población en situación de pobreza se encuentra en el área rural (988.564 personas). La pobreza extrema afecta al 5,42% de la población, también en su mayoría habitando áreas rurales (294.592 personas).

Tabla N°12
Pobreza total y extrema 2006-2015

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pobreza total	48,85	45,33	43,19	41,61	38,96	37,03	31,37	28,00	27,18	26,58
Pobreza extrema	15,18	13,93	10,47	11,27	11,77	11,76	7,38	5,69	5,47	5,42

Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 1997-2016 / EPH 2016. Nuevas series de pobreza monetaria en Paraguay.

Una causa del alto y persistente nivel de pobreza es la inequitativa distribución de los ingresos en el país. A nivel nacional, para el 2015, el coeficiente de Gini se sitúa en 0,4714. Entre los años 2010-2015, en el área urbana, este indicador se mantuvo en torno a 0,44 (excepto en 2012, cuando fue de 0,4147) y en el área rural varió entre 0,5705 y 0,4613 (Tabla N°13). En el contexto sudamericano, Paraguay es el segundo país de más alto índice de desigualdad (0,536) (CEPAL, 2016).

Tabla N°13
Coefficiente de Gini por área de residencia, periodo 2010-2015

Año	Urbana	Rural	Total País
2010	0,4586	0,5575	0,5124
2011	0,4696	0,5657	0,5199
2012	0,4147	0,5273	0,4755
2013	0,4473	0,4894	0,4774
2014	0,4596	0,5705	0,5102
2015	0,4431	0,4613	0,4714

Fuente: Encuesta de Hogares 2015. DGEEC.

2.3. Participación laboral

Otra variable de contexto es la participación laboral. Según la EPH 2015, la tasa de participación laboral (población ocupada o desocupada respecto a la población total en edad de trabajar) es del 61,6%, con porcentajes similares en áreas urbanas

y rurales (61,8% y 61,3%, respectivamente) y bien superiores en hombres respecto a mujeres (73,8% y 50%, respectivamente). El subempleo total fue de 23,5% en el 2006, y fue en aumento hasta el 2008, para descender levemente a partir del 2010.

En el total de la población asalariada, existe mayor participación de hombres (69,2) que de mujeres (30,8)⁵. La población ocupada asalariada es básicamente urbana (75% en promedio, en la década estudiada). También la mayoría de la población ocupada en forma independiente, en ese lapso, fue masculina (59,3%). En general, tienen ligera mayoría en áreas rurales (52,9%), aunque en el 2015, los trabajadores por cuenta propia de áreas urbanas tuvieron mayor participación (51,5%).

En relación con los años de formación, la mayoría de la PEA ocupada como empleado público y privado tiene entre 7 y 12 años de estudio (promedio 44,3%). Mientras la mayoría de trabajadores independientes tiene entre 0 y 6 años de estudio (61,2, en promedio, tasa que disminuyó desde el 2006 (67,4%) al 2015 (53,3%) (Tabla N°14). Estos datos evidencian, entre los trabajadores independientes (hombres y mujeres), una inserción laboral temprana, al priorizar la necesidad de trabajar sobre la de lograr mayor educación.

El crecimiento poblacional promedio entre el 2006 y el 2015 fue de 1,3%. Ya se vio que la población mayoritariamente afectada por la pobreza y la pobreza extrema es la rural, que también presenta un porcentaje de población que se declara analfabeta más alto (8,7%).

Erradicar la pobreza e impartir educación de calidad, equitativa e inclusiva a todas las personas, son dos ODS, estrechamente relacionados entre sí. De no revertirse la situación expuesta, ambos ODS podrían no ser cumplidos por el Paraguay. La UNESCO sostiene que, si todos los adultos culminaran la enseñanza secundaria, la tasa de pobreza mundial disminuiría en más de la mitad (UNESCO, 2017).

5 Los resultados de la Encuesta Uso del Tiempo realizada en 2016, dan cuenta de importantes desigualdades de género en la asignación del tiempo entre trabajo remunerado y no remunerado. Una mayor proporción de hombres (65,5%) que de mujeres (42,2%) participan en actividades productivas. Ellos además le dedican más horas a la semana (49,5 horas) que las mujeres (40,4 horas).

Tabla N°14
Población ocupada por año, según sexo, área de residencia y años de estudio

Población ocupada asalariada (empleados públicos y privados) por año, según características												
Características	Año											
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
Total	1.026.106	1.114.903	1.226.495	1.226.295	1.285.805	1.396.733	1.461.761	1.559.342	1.585.773	1.611.497		
Sexo												
Hombres	70,5	71,4	70,8	70,1	72,4	67,9	68,5	65,8	68,2	66,7		
Mujeres	29,5	28,6	29,2	29,9	27,6	32,1	31,5	34,2	31,8	33,3		
Área de residencia												
Urbana	76,1	74,6	74,9	76,1	76,2	75,8	76,3	72,7	74,0	73,1		
Rural	23,9	25,4	25,1	23,9	23,8	24,2	23,7	27,3	26,0	26,9		
Años de estudio												
0 a 6 años	30,7	29,3	28,3	26,7	28,4	23,6	24,1	23,6	21,5	20,6		
7 a 12 años	43,1	45,2	45,1	47,1	45,0	44,3	45,6	40,5	43,7	43,2		
13 a 18 años	26,2	25,4	26,5	26,1	26,6	32,0	30,2	35,8	34,6	36,1		
No disponible	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1		

(Continuación Tabla N°14)

Población ocupada independiente (empleador/patrón y trabajador por cuenta propia) por año, según características												
Características	Año											
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
Total	1.046.434	1.128.750	1.089.764	1.197.282	1.118.600	1.164.775	1.309.701	1.215.974	1.219.811	1.172.423		
Sexo												
Hombres	61,4	58,8	60,3	59,5	60,0	58,6	55,3	58,4	58,3	62,0		
Mujeres	38,6	41,2	39,7	40,5	40,0	41,4	44,7	41,6	41,7	38,0		
Área de residencia												
Urbana	45,3	46,8	47,3	46,4	45,9	47,1	45,8	47,6	47,3	51,5		
Rural	54,7	53,2	52,7	53,6	54,1	52,9	54,2	52,4	52,7	48,5		
Años de estudio												
0 a 6 años	67,4	65,3	64,0	62,6	63,7	61,2	60,4	57,9	56,7	53,3		
7 a 12 años	26,5	27,5	27,0	28,0	28,7	29,0	30,8	30,9	31,8	34,0		
13 a 18 años	6,0	7,2	8,9	9,2	7,6	9,8	8,6	11,2	11,5	12,7		
No disponible	0,1	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0		

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2006-2015.

3. Cobertura eficiencia interna

3.1 Matrícula: Acceso de niños y niñas a la educación y culminación de la EEB

Respecto a la matrícula, los datos de la EPH (2014), muestran que de 100 niños y niñas que ingresaron en el 2006, unos 46 en promedio no lograron completar los tres ciclos de la EEB (9 años). Como puede observarse en la tabla N°15, el promedio fue aumentando, pero se requieren mayores esfuerzos para que el 100% de los niños y niñas logren completar al menos 9 años de estudios. En términos de presupuesto, significa seguir invirtiendo para mejorar la educación básica, y además elevar la inversión en educación de personas jóvenes y adultas, en nivel inicial y el medio⁶. La CEPAL estima que, para contar con 90% o más de probabilidades de no caer, o no seguir, en la pobreza, se requiere un mínimo de 10 a 12 años de educación formal (CEPAL, 2000).

Tabla N°15
Promedio de egreso. Educación Escolar Básica (cohorte 9 años)

Años	1998-2006	1999-2007	2000-2008	2001-2009	2002-2010	2003-2011	2004-2012	2005-2013	2006-2014
Total	42,7	43,5	43,7	44,6	48,0	48,3	48,6	50,4	53,8

Fuente: MEC, DGPE, SIEC 1998-2014

Nota: Se refiere a los aprobados en los exámenes ordinarios, complementarios, regularización y extraordinarios.

En el 2013, en el nivel medio (15 a 17 años), el 70% de los que se matricularon llegaron al egreso. Pero del total que ingresa al primer grado, solamente 35% llegan a egresar del tercero de la educación media (12 años de escolaridad) (EPH/DGEEC, 2013).

En el 2015 (EPH/DGEEC), el promedio de años de estudio de la población de 25 años y más de edad es de 8,75 años. Esta cifra cae en el área rural (6,48 años), es decir, no logran terminar siquiera la educación básica (tercer ciclo), y es mucho más alta en el área urbana (de 10,14 años), unos 3,66 años más que la población

6 En el periodo 2008-2012, el programa Emblemático de Educación tuvo como ejes prioritarios el combate al analfabetismo adulto, la ampliación de la cobertura de educación inicial y media y la reducción de los obstáculos económicos para el acceso y la permanencia en el sistema escolar de la niñez y juventud y el mejoramiento y equipamiento de la infraestructura escolar (Serafini, 2012, p.38).

rural. Aun así, un porcentaje importante de la población urbana no termina la educación media (12 años de estudio).

Entre los años 2006 y 2015, a nivel nacional, el mayor promedio de matriculación se ha dado en la EEB, dentro de los ciclos 1 y 2, seguido por el ciclo 3 de la EEB, la EM (Bachillerato Científico y Técnico) y finalmente, la Educación Inicial –EI–. Hubo mayor nivel de matriculación en la EI en el 2015, y menor en el 2006. En el 2010 fue aprobada la Ley N° 4.088/10, que establece la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Inicial, pero la normativa aún no generó un aumento significativo en la matriculación en este nivel.

Restando del total de la población en edad de estar dentro de la EI –niños y niñas matriculados– una altísima tasa (62,2%) no está matriculada. Desde el inicio, casi dos de cada cinco niños y niñas (un 37,8%) empiezan la EEB en mejores condiciones que los tres restantes (62,2%) (Tabla N°5 y 16).

En el tercer ciclo de la Escolar Básica, el mayor nivel de matriculación se dio en el año 2011, mientras que el menor nivel se dio en el año 2015. Al comparar el total de matriculación con el total de la población con las edades correspondientes a este nivel (12 a 14 años), surge un 21,2% de adolescentes que se encuentra fuera del sistema educativo. El mayor porcentaje se registró (24,2%) en el año 2015.

En el caso del Bachillerato Científico y Técnico de la Educación Media (15 a 17 años de edad), la mayor matriculación se registró en el año 2014, y la menor en el 2006 (Tabla N°17).

Tabla N°16
Matrícula total - Educación Escolar Básica 1° y 2° Ciclo

		Año										
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Matrícula total - Educación Escolar Básica 1° y 2° Ciclo		913.056	893.013	871.261	850.573	833.487	814.651	802.541	772.090	790.701	727.319	
Primer ciclo - edades		6	136.189	136.214	136.321	136.616	136.853	137.181	137.592	137.928	138.317	
		7	136.906	136.212	136.246	136.238	136.642	136.882	137.212	137.626	137.967	
		8	136.882	136.935	136.241	136.274	136.377	136.676	136.918	137.252	137.670	
Segundo ciclo - edades		9	136.618	136.914	136.967	136.273	136.302	136.413	136.715	136.960	137.298	
		10	136.191	136.615	136.910	136.962	136.306	136.304	136.418	136.724	136.974	
		11	135.585	136.152	136.575	136.868	136.922	136.272	136.273	136.393	136.704	
Población		18.370	819.051	819.153	818.936	818.727	818.712	819.726	821.128	822.884	824.930	
		(94.686)	(73.962)	(52.108)	(31.637)	(14.760)	4.061	17.185	49.038	32.183	97.611	

	niños con edades no oficiales						grupo que no asiste				
	Educación Escolar Básica 1° y 2° ciclo	4,9	4,1	4,5	5,2	4,8	4,6	4,6	4,3	4,1	3,7
Repitencia	20,1	19,2	18,5	17,9	17,4	16,0	15,9	14,9	14,5		
Sobriedad											

Fuente: MEC, DGPE, SIEC 1998-2014.

Tabla N°17
Matrícula total por nivel

Matrícula total por nivel	Año										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Educación Inicial	151.063	151.538	157.078	154.663	155.440	153.189	152.133	155.049	158.153	169.956	
Educación Escolar Básica 1° y 2° Ciclo.	913.056	893.013	871.261	850.573	833.487	814.651	802.541	772.090	790.701	727.319	
Educación Escolar Básica 3° Ciclo	317.130	314.926	318.852	321.538	329.282	334.172	330.397	320.825	314.758	309.967	
Educación Media (Bachillerato Científico y Técnico)	210.623	215.297	222.379	225.910	229.071	242.228	248.599	254.189	256.308	252.686	
Matriculación total	1.591.872	1.574.774	1.569.570	1.552.684	1.547.280	1.544.240	1.533.670	1.502.153	1.519.920	1.459.928	
Población total de entre 3 y 17 años	3.396.373	3.366.852	3.363.527	3.333.287	3.325.641	3.332.719	3.317.951	3.260.508	3.298.162	3.174.557	
Fuera del sistema	1.804.501	1.792.078	1.793.957	1.780.603	1.778.361	1.788.479	1.784.281	1.758.355	1.778.242	1.714.629	
% fuera del sistema	53,1	53,2	53,3	53,4	53,5	53,7	53,8	53,9	53,9	54,0	

Fuente: MEC, DGPE, SIEC 2006-2015.

DGEEC. Paraguay. Población nacional estimada y proyectada por sexo y edad, 2000-2025.

Nota: Los datos se refieren a las instituciones educativas que presentaron planilla estadística en el año de referencia.

Finalmente, los datos demuestran que la matrícula aumentó en la mayoría de los niveles del sistema educativo. No obstante, hay una importante cantidad de jóvenes entre 13 y 17 años, no matriculados en el nivel educativo que corresponde a su edad, lo que sitúa a Paraguay entre los países con menor tasa neta de escolarización secundaria en la región (PREAL – Instituto Desarrollo, 2013).

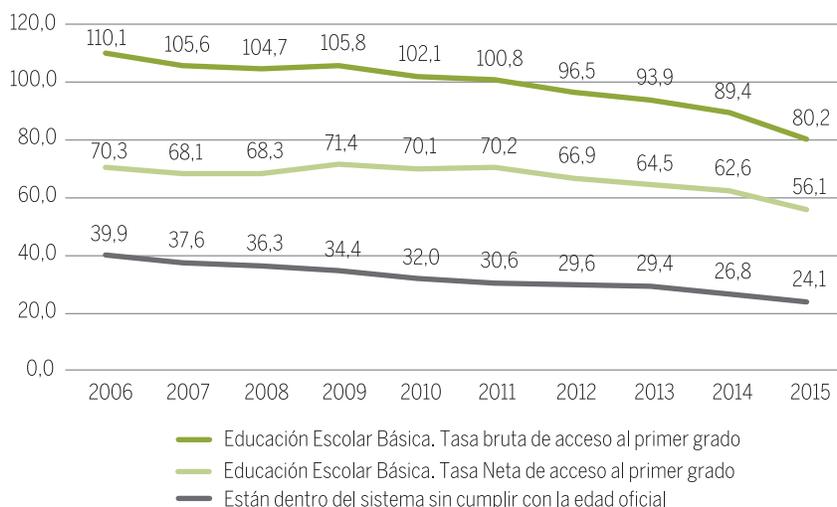
3.2 Tasa Neta de Ingreso y Tasa Bruta de Acceso

Según los datos para el primer grado, el promedio de la tasa bruta⁷ de acceso a la Educación Escolar Básica es mayor (98,9) que la tasa neta (66,9). La mayor tasa bruta se ha registrado en el año 2006 (110,1), y la menor en el 2015 (80,2). La mayor tasa neta fue en el año 2009 (70,1), y la menor también en el 2015 (56,1), pero en general muestra una tendencia decreciente. En el lapso estudiado, un promedio de 32,1 no se encuentra dentro de los rangos de edades oficiales para el primer grado. Esto exige esfuerzos importantes no solo para garantizar la matriculación, sino que esta ocurra en las edades pertinentes. Se evitará así una desventaja de inicio entre los niños y niñas que son matriculados en las edades correspondientes, y aquellos que inician la educación con sobriedad.

7 La tasa bruta de acceso (TBA) a los diferentes niveles se construye atendiendo al número de alumnos matriculados por primera vez en el primer grado de la enseñanza primaria, sea cual sea su edad, expresado en porcentaje de la población con la edad oficial para entrar en la enseñanza primaria. Su propósito principal es indicar el nivel general de acceso a la educación primaria y la capacidad del sistema educativo para proporcionar acceso al primer grado de este nivel educativo a la población en edad escolar oficial. Por su parte, la tasa neta de ingreso (TNI) en el primer grado de primaria se refiere al número de alumnos matriculados por primera vez en el primer grado de educación primaria que tienen la edad oficial para ingresar en la educación primaria, expresado en porcentaje de la población de la misma edad. Esta tasa pretende medir con exactitud el acceso a la educación primaria por parte de la población en edad de ingresar a la educación primaria, para ello se divide el número de matriculados en edad oficial de ingresar a la escuela primaria que cursan por primera vez el primer grado por la población del mismo grupo de edad, y multiplicar el resultado por 100 (Serafini, 2012, p.38).

Gráfico N°2

Educación Escolar Básica. Tasa bruta y neta de acceso al primer grado



Fuente: MEC, DGPE, SIEC 2006-2015.

Se considera la población de 6 años de edad.

STP. DGEEC. Paraguay. "Proyección de la población total. Período 2000-2025". Base Censo 2012.

La Tabla N°18 ilustra los promedios de las tasas brutas y netas de acceso al sistema educativo por niveles. La EEB, dentro del tercer ciclo, es la que precisa mayor atención: si bien las tasas brutas y netas no son tan elevadas, existe una diferencia considerable entre ellas, indicando no solo una debilidad en la cobertura, sino también el acceso irregular de alumnos en términos de edades.

Tabla N°18

Promedio de Tasa Bruta y Neta por niveles

Resumen de Tasas por Nivel	Promedio - TB	Promedio - TN	Diferencia
Preescolar	83,1	69,2	13,9
Educación Escolar Básica 1° y 2° ciclo	100,8	86,9	13,9
Educación Escolar Básica 3° ciclo	78,8	59,2	19,5
Educación Media	58,5	44,8	13,6

Fuente: MEC, DGPE, SIEC 2006-2015.

STP. DGEEC. Paraguay. "Proyección de la población total. Período 2000-2025". Base Censo 2012.

La tasa bruta de asistencia permite identificar problemas del sistema, si se la relaciona con la tasa neta de matrícula. La diferencia entre las tasas neta y bruta de matrícula o asistencia permite estimar la cantidad de alumnos del nivel que son repitentes o tienen una edad mayor a la reglamentaria. Mientras mayor es la diferencia entre las dos tasas, más graves podrían ser los problemas de repetición escolar o de alumnos con edades no correspondientes a las establecidas. Esto tiene un impacto directo tanto en las economías de las familias como en los costos por alumno para el Estado.

4. Indicadores de eficiencia del sistema educativo

Los indicadores de eficiencia buscan medir la capacidad del sistema educativo de retener a la población que se matricula, y promoverla con fluidez de un grado al siguiente, hasta lograr la culminación del respectivo nivel o ciclo. Los más utilizados son los de repitencia, deserción, retención, sobreedad y la tasa de egreso (MEC, 2008).

4.1 Repitencia

La repitencia expresa las dificultades que tienen algunos alumnos/as de aprobar sus cursos respectivos, al no lograr las competencias necesarias para pasar a los niveles siguientes de formación. Altas tasas de este indicador indican graves problemas de eficiencia interna de un sistema educativo. Los motivos de la repitencia pueden ser tanto por abandono como por aplazo (MEC, 2008).

El periodo estudiado registra el mayor promedio de repitencia dentro de la Educación Escolar Básica –EEB– del 1 y 2 ciclo. Los más altos niveles de repitencia se dieron en los años 2009, 2010 y 2012, con un promedio de 2,3. En la EEB, se registró la mayor repitencia en el año 2012 (1,3) y la menor en el 2006 (0,8).

La repitencia disminuye las probabilidades que tienen alumnos y alumnas de concluir o proseguir con sus estudios. Esta situación influye negativamente en la economía de la educación y de las propias familias, y es considerada como un factor de inequidad que afecta el futuro educativo o laboral del repitente.

4.2 Abandono

El abandono es el alejamiento de un alumno de una institución educativa antes de haber finalizado la etapa en curso. Una causa mayor de la deserción entre jóvenes de la educación media es la situación económica en el hogar, que los empuja tempranamente al trabajo remunerado; además de otros factores relacionados al entorno familiar. El abandono es un problema social serio, porque las personas que no completan a cabalidad la formación obligatoria, carecen de las competencias necesarias para insertarse de manera exitosa al mercado laboral y se encuentran en desventaja ante aquellas que sí completaron sus estudios (OCDE/CEPAL/CAF, 2016).

En el lapso de estudio, el porcentaje de abandono (salidos) escolar en promedio ha sido mayor dentro del tercer ciclo de la Escolar Básica (4,8), con su pico más alto en el 2007 (5,4).

Gráfico N°3
Promedio - Total porcentaje de salidos por niveles, por año

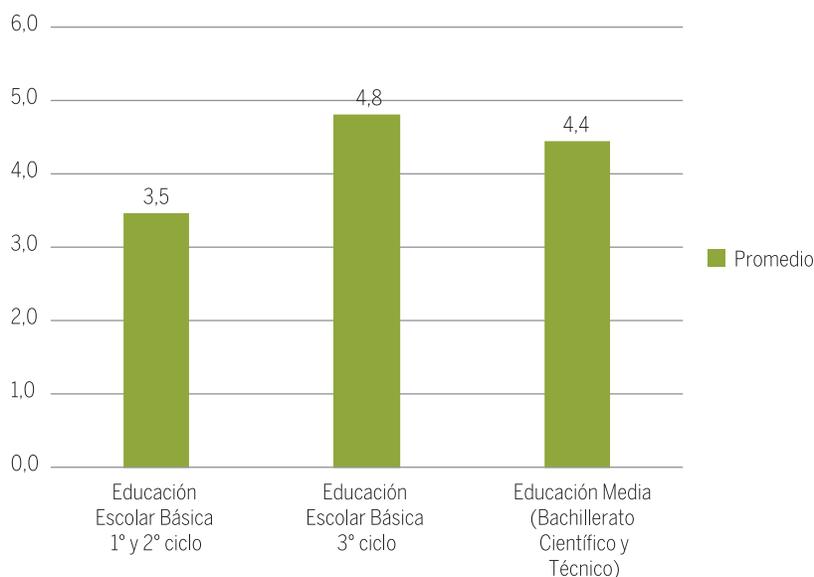
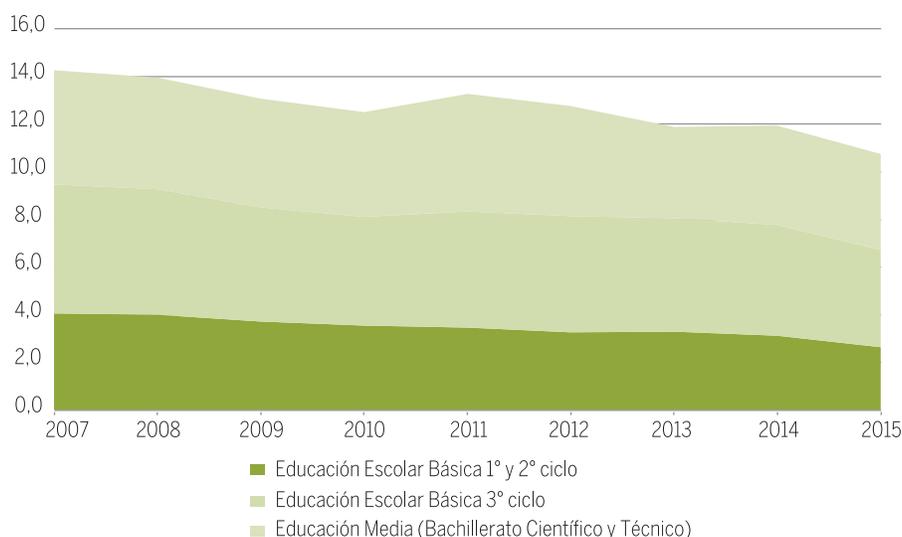


Gráfico N°4
Total porcentaje de salidos por niveles, por año



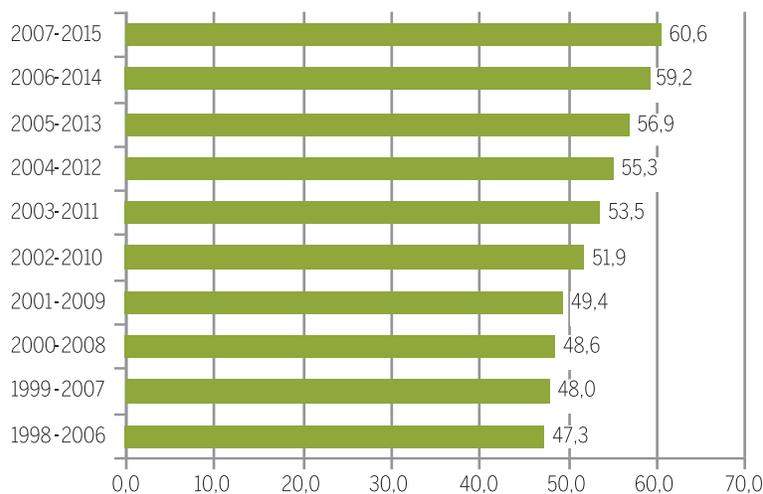
Fuente: MEC, DGPE, SIEC 2006-2015.

La EEB, dentro de los ciclos 1, 2 y 3, a nivel país, en el 2007 registró sus mayores porcentajes de abandono (4,1% y 5,4% respectivamente). Los menores en la EEB 1 y 2, se dieron en el año 2015 (2,6%) y EEB 3, en el 2010 (4,6%). En el tercer ciclo, de Bachillerato Científico y Técnico, a nivel país, el año 2011 registró el mayor porcentaje (5%), mientras que el menor se dio en el año 2013 (3,8%).

4.3 Retención y egreso

Dentro de la EEB, el comportamiento de la cohorte de 9 años presenta mayor tasa de retención entre el 2007 y 2015 (60,6). El acceso al derecho a la alimentación escolar y al kit de útiles pudo haber incidido en ese cambio. En el 2014, se promulga y reglamenta la Ley N° 5.210 de Alimentación Escolar y Control Sanitario, estableciendo los derechos de la alimentación y la salud del estudiante. En tanto que, desde su implementación, el programa de provisión de útiles escolares buscó, a través de la provisión de útiles escolares, que niños y niñas ampliaran y completaran la trayectoria educativa.

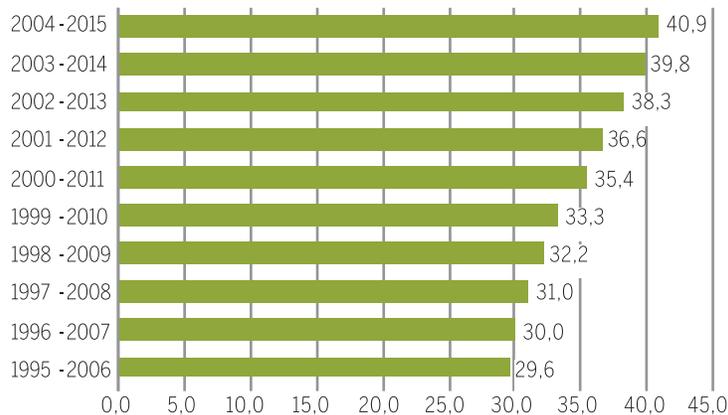
Gráfico N°5
EEB a nivel país. Cohorte 9



Fuente: MEC, DGPE, SIEC 1995-2015.

Dentro de la cohorte de 12 años, se observa que una mayor tasa de retención se dio entre el 2004-2015 (40,9), y una menor entre 1995-2006 (29,6).

Gráfico N°6
EM a nivel país. Cohorte 12 años



Fuente: MEC, DGPE, SIEC 1995-2015.

Respecto al egreso, dentro de la Educación Escolar Básica, la cohorte de 2006-2014 es la que presenta la mayor tasa de egreso (53,8); la menor tasa se registra en la cohorte de 1998-2006 (42,7). Esto indicaría mejoras –insuficientes– en la retención, que hoy ronda el 60%.

4.4 Sobreedad

Dentro del primer y segundo ciclos de la EEB, el mayor porcentaje de sobreedad⁸ se registró en el año 2006 (20,1) y el menor en el año 2015 (14,5). En el tercer ciclo de la EEB, el mayor porcentaje de sobreedad se dio también en el año 2006 (22,2).

Este problema estaría vinculado al acceso tardío, y agudizado por la repitencia. El ingreso tardío se asocia en general a diferentes problemas: por ejemplo, la dificultad de acceso a los servicios, en particular en zonas rurales. Otras veces podría estar asociado a situaciones de pobreza, especialmente en casos donde los niños y niñas de zonas rurales deben apoyar en las actividades económicas de sus familias.

5. Recursos

La eficiencia del sistema educativo depende en parte de la disponibilidad de los recursos financieros. La educación básica gratuita y obligatoria estaba ya sancionada en el ordenamiento jurídico paraguayo. En el 2010 otra ley buscó “salvaguardar el derecho a la educación al extender la gratuidad al nivel escolar medio. Esta medida fue aprobada bajo la consideración de que la educación gratuita sería de aplicación progresiva y para cubrir gastos de matrículas y canasta básica de útiles escolares” (UNESCO, 2014).

Las inversiones realizadas en la educación tienen un efecto significativo en la calidad de la misma. Sin recursos no puede implementarse de manera eficiente y eficaz la política educativa; “la ausencia de los recursos escolares más básicos, como infraestructura, libros de textos y materiales didácticos adecuados tienen un impacto en el desempeño de los estudiantes” (MEC, Estadística Educativa, 2009).

8 La sobreedad es un indicador que se refiere a aquellos estudiantes de mayor edad a la correspondiente al año de estudio que cursan. Esta situación puede obedecer a un ingreso tardío al sistema, a la repitencia de uno o más años de estudio o al abandono de la escuela por un tiempo y su posterior reincorporación (MEC, 2012).

5.1 Recursos financieros

El gasto en educación (total y público) se mide respecto al Producto Interno Bruto (PIB) y al gasto público total, para evaluar los esfuerzos de cada país en materia educativa. Al relacionarlo con el gasto público total, puede evaluarse y dimensionar la prioridad presupuestaria que el Estado asigna a la educación (Estadística Educativa, 2008). Es decir, “el gasto público, especialmente en sus componentes sociales, representa una de las modalidades a través de las cuales cualquier Estado responsable aspira incidir en mejorar la distribución social y la calidad de vida de la población” (Finanzas Públicas, 2008).

Al comparar el porcentaje del gasto público en educación sobre el gasto público total, la tasa más alta se dio en los años 2008 (21,8%) y 2009 (20,3%). En promedio, Paraguay destinó en el lapso estudiado un 4,3% del PIB, y el 19,5% del gasto público total al financiamiento de la educación. Debe recordarse que en la distribución de ese gasto público, en promedio un 93% corresponde a gastos corrientes, siendo mínima la parte del total asignada a inversiones.

Tabla N°19
Gastos Educativos por año

INDICADOR	2007	2008*	2009*	2010	2011	2012	2013 *	2014 *	2015 *	Prom.
Gasto público en educación como porcentaje (%) del gasto público total.	19,4	21,8	20,3	18,8	18,7	19,6	19,9	19,1	18,4	19,5
Gasto público en educación como porcentaje (%) del PIB.	3,5	3,7	4,3	3,8	4,97	4,96	4,7	4,5	4,6	4,3
Distribución del gasto público en educación por nivel (%).	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100,0
Distribución del gasto público total en gastos de capital por nivel educativo (%).	8,2	5,7	8,5	6,52	7,9	8,4	6,7	6,1	5,4	7,0

INDICADOR	2007	2008*	2009*	2010	2011	2012	2013 *	2014 *	2015 *	Prom.
Distribución del gasto público total en gastos corrientes por nivel educativo (%).	91,8	94,3	91,5	93,5	92,1	91,6	93,3	93,9	94,6	93,0

Fuente: Ministerio de Hacienda. Banco Central del Paraguay. Elaboración propia.

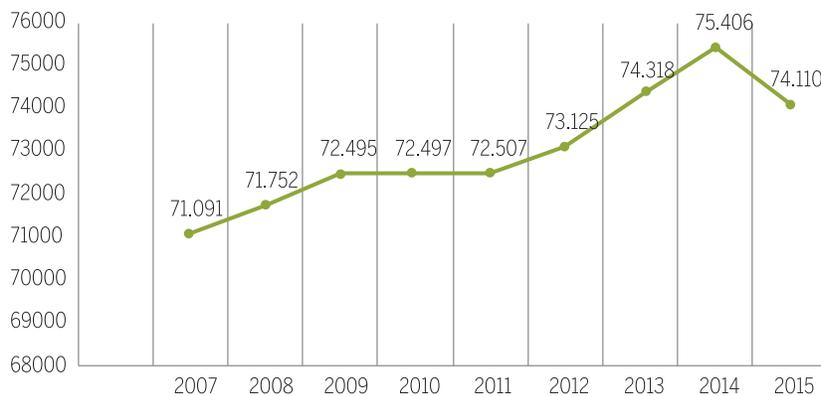
* Los datos son preliminares.

* Las instituciones que se tienen en cuenta para el cálculo de la Inversión Pública en Educación son: Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), Gobiernos Departamentales, Gobiernos Municipales, Universidades y otros Ministerios.

5.2 Docentes e instituciones

En el periodo de estudio, hubo un aumento en la cantidad de docentes distribuidos en todos los niveles: el mayor se registró en el año 2014, con 75.406 docentes, aunque el 2015 hubo una leve disminución.

Gráfico N°7
Total de docentes por año



Fuente: MEC-DGPE. SIEC 2007.

La distribución de docentes por niveles educativos muestra que la Educación Inicial ha registrado un aumento, con su pico más alto en el 2014 (9.272). La misma tendencia se dio en la Educación Media, que en el 2015 totalizó 28.126 docentes. En el primer y segundo ciclo de la Escolar Básica hubo una disminución gradual entre el 2007 y el 2015, de 1.942 docentes. Esto señala los esfuerzos necesarios en estos dos niveles, que también muestran porcentajes bajos de matriculados y retención.

Tabla N°20
EI, EEB y EM. Total docente por nivel ciclo

Años	Educación Inicial	Educación Escolar Básica		Educación Media	Total
		1º y 2º ciclo	3º ciclo		
2007	8.223	36.426	27.411	24.330	71.091
2008	8.346	36.419	28.141	25.073	71.752
2009	8.404	36.364	28.861	25.814	72.495
2010	8.295	36.052	29.181	26.064	72.497
2011	8.316	35.592	29.890	26.434	72.507
2012	8.377	35.513	30.391	26.885	73.125
2013	8.492	35.667	31.156	27.358	74.318
2014	9.272	35.563	31.532	27.976	75.406
2015	9.057	34.484	31.364	28.126	74.110

Fuente: MEC-DGPE. SIEC 2007.

Un aumento en la cantidad de docentes no implica que estos cuenten con las competencias necesarias para ejercer el rol. En el 2016, una tasa tan alta como el 53% de los docentes que rindieron un examen escrito del concurso público de oposición organizado por el MEC, reprobaron el examen. Del total de 10.874 profesores examinados, aprobaron sólo 5.153 (47%) (Reprobaron el examen escrito del MEC el 53% de docentes, UH, 18 de febrero de 2016).

Un aspecto a debatir es el de la formación de los docentes y su inserción laboral, como señala Morduchowicz (2011):

[...] en los hechos, los establecimientos a los que concurren alumnos pobres o marginales con déficit en capital sociocultural constituyen la tradicional vía de acceso a la carrera de los docentes recién graduados que continúan, a medida que se adquiere antigüedad en el sistema, en escuelas menos conflictivas. En los últimos años se comenzó a observar que este circuito se habría modificado (y agravado) ya que quienes trabajan en estos establecimientos provienen de esos mismos bajos estratos de ingresos y capital cultural (p.19).

5.3 Instituciones

Existen instituciones que ofrecen más de un nivel/modalidad, por lo que en la Tabla N°23 se contabilizan en más de una. El total en la tabla N° 22 es la cantidad neta de instituciones habilitadas por el MEC, independientemente de los niveles/modalidades ofrecidas.

Las instituciones oficiales abarcan la gran mayoría del total, y tuvieron un ligero aumento en el periodo 2007-2014. En el sector privado y subvencionado hubo una disminución de instituciones educativas en el mismo lapso: había 231 instituciones menos en el sector privado y 68 menos en el privado subvencionado en el 2014. Esta caída podría responder a la implementación de la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Inicial y Educación Media (Ley N° 4.088/10; Decreto N° 6.162/11)

Tabla N°21
Cantidad de instituciones

Año	Oficial	Privado	P. Subv.	Total
2007	9.041	1.261	784	11.086
2008	9.099	1.289	778	11.036
2009	9.215	1.252	769	11.101
2010	9.163	1.095	714	10.972
2011	9.171	1.073	725	10.969
2012	9.165	1.131	744	10.907
2013	9.182	1.089	734	10.863
2014	9.077	1.030	716	10.695

Fuente: MEC, DGPE, SIEC 2007-2014.

Tabla N° 22
Total de instituciones por año, según nivel/programas

Programas	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Educ. Inicial Formal	5.638	5.689	5.728	5.757	5.799	5.834	5.901	5.855
Educ. Inicial No Formal	90	84	66	63	48	48	45	40
Educ. Escolar Básica	8.261	8.268	8.272	8.252	8.273	8.258	8.285	8.229
Educ. Media	2.272	2.339	2.398	2.430	2.463	2.513	2.580	2.590
Educación Media Abierta	-	-	-	37	56	67	73	80
Formación Profesional no bachillerato	16	19	19	18	17	19	18	17
Educ. Especial	63	74	78	76	85	78	70	77
Educ. Básica Bilingüe para Jóvenes y Adultos	1.171	1.189	1.216	1.176	1.168	1.121	1.110	1.035
Alfabetización	55	38	9	4	4	-	-	-
Educ. Media Alternativa para Jóvenes y Adultos	89	72	97	79	89	62	184	177
Educ. Media a distancia para Jóvenes y Adultos	61	85	109	108	112	115	-	-
Formación Profesional	364	400	388	376	345	319	256	187
Formación Profesional Inicial	474	480	484	477	483	494	650	482
Educación Técnica Superior	77	61	33	31	29	37	32	43
Formación Docente Inicial	89	66	56	56	49	39	40	41
Formación Docente Profesionalización	17	18	24	15	17	13	14	11
Formación Docente Especialización	14	20	22	22	21	17	22	21
Total	11.086	11.036	11.101	10.972	10.969	10.907	10.863	10.695

Fuente: MEC, DGPE, SIEC 2007-2014.

Los datos presentados permiten reflexionar sobre el rol del sistema educativo en la reducción de las brechas socioeconómicas. De acuerdo a Cohen (2012), el aumento de los conocimientos y de las competencias puede ayudar al aumento de la productividad en el trabajo, lo que genera beneficios a las personas y a la sociedad.

Conclusiones

Independientemente a las normativas y a los avances ocurridos en el ámbito educativo, siguen vigentes las desigualdades sociales, que se reproducen en el sistema educativo. Esto exige esfuerzos adicionales del Estado para superar las brechas. Se remarca la responsabilidad del Estado de asegurar a toda la población el acceso a una educación de calidad, sin discriminaciones, de modo a sentar condiciones para la igualdad de oportunidades.

El acceso universal a la educación permite tanto reducir las brechas como disminuir los niveles de pobreza del país. Las personas sin las competencias necesarias para participar social y económicamente generan costos adicionales a su familia y al Estado. Debe asegurarse, por lo tanto, un sistema justo e incluyente, que permita a todas las personas acceder a la educación, herramienta eficaz para lograr una sociedad más equitativa.

Vimos que la asistencia a una institución educativa en los diferentes niveles mantiene diferencias importantes entre la tasa bruta de matrícula y la tasa neta, evidenciando problemas de repitencia y sobreedad. Estas variables pueden derivar en el abandono; generando mayores costos para el sistema educativo en general. Las cifras muestran que las tasas de acceso y permanencia disminuyen a medida que se avanza en los niveles educativos: la Educación Media muestra los peores porcentajes al respecto.

Si bien obligatoriedad y gratuidad están establecidas por ley, la normativa no implicó un aumento significativo en la matriculación del nivel inicial. Una cantidad importante de niños y niñas que forman parte del sistema educativo, tienen edades que no corresponden a las oficiales.

El MEC invierte anualmente el 3% del presupuesto en los programas de EPJA (sub-población históricamente poco atendida) con el objeto de bajar los índices de analfabetismo y mejorar los niveles de alfabetismo de las personas jóvenes y adultas, fortaleciendo así su continuidad educativa.

El promedio de años de estudio de la población de 25 años y más, es de 8,76 años en zonas urbanas, y mucho menor en áreas rurales. Este dato permite constatar la existencia de una importante brecha en el acceso por zonas geográficas.

Las cifras estudiadas detectan algunas variables ligadas a la reproducción de desigualdades. La población infantil o juvenil en situación de pobreza asiste a escuela de menos recursos, más precarias, con docentes menos formados, con esca-

so equipamientos y materiales didácticos adecuados. Tienen menos días de clase al año, y a menudo, permanecen en ellas también menos horas al día.

Desafíos de políticas públicas

Es urgente que el Estado garantice el derecho a la educación a todos y todas, asegurando la igualdad de oportunidades en el acceso, e invirtiendo mayores esfuerzos en garantizar condiciones para que niños, niñas y jóvenes permanezcan en el sistema y culminen los niveles respectivos. Si las condiciones socio económicas, geográficas, de etnia y sexo siguen obstaculizando el acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, las brechas se reproducen y profundizan con el tiempo.

Estos esfuerzos deben orientarse a mejorar la matriculación en todos los niveles, y que la misma sea en las edades pertinentes, evitando así una primera situación de desventaja entre los niños y niñas que lo hacen en las edades correspondientes y quienes ya iniciaron con sobreedad.

Estos esfuerzos deben orientarse a mejorar la matriculación en todos los niveles, y que la misma sea en las edades pertinentes, evitando así una primera situación de desventaja entre los niños/as que lo hacen en las edades correspondientes y quienes ya iniciaron con sobreedad.

Debe además generar estrategias y destinar recursos que permitan mejorar la calidad en todos los niveles educativos. Esto implica revisar el sistema de diseños educativos, en las prácticas dentro y fuera del sistema, y controlando la provisión y calidad de recursos. Paralelamente, se requiere mejorar la gestión de los recursos financieros, en base a una ejecución presupuestaria participativa, equitativa y transparente.

Referencias bibliográficas

- Ayala, D. (2016). *Características del mercado laboral en Paraguay. Micro Datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2014*. Asunción: Observatorio Laboral. Oficina Internacional del Trabajo.
- Benítez, G. (2016). *Paraguay: Educación y objetivos del milenio. Principales resultados*. Asunción: Observatorio Fiscal - CADEP.
- Bogoya, D. (2014). *Diseño de los instrumentos estandarizados, con la respectiva documentación técnica (objetivo de variables, tutorial de llenado) y fundamentación teórica para la recolección de datos de los estudiantes*. Asunción: Organización de Estados Iberoamericanos.
- CEPAL. División de Estadísticas. (2017-02). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2016*, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/40972-anuario-estadistico-america-latina-caribe-2016-statistical-yearbook-latin>.
- CEPAL (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>
- CEPAL. (2016). *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2016*. CEPAL, 67 pp. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40916-panorama-economico-social-la-comunidad-estados-latinoamericanos-caribenos-2016>
- CEPAL. (2000-2008). *Equidad, desarrollo y ciudadanía. (Versión definitiva)*. Editor: Ocampo José A. 334 pp. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2686/S2006536_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- CEPAL. (2000). *DatosMacro.com*. (18 de Abril de 2017). *DatosMacro.com*. Recuperado de: <http://www.datosmacro.com/estado/gasto/educacion/paraguay>
- DGEEC. (2009). *Aspectos Metodológicos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)*. Asunción: DGEEC.
- DGEEC. (2015). *Principales Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2015 (EPH 2015)*. Recuperado de: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph2015/Boletin%20de%20pobreza%202015.pdf>
- Finanzas Públicas. (2008). *Gasto Público, Gasto Corriente, Gasto de Capital y Gasto Recurrente*. Recuperado de: <http://skfinanzaspublicas.blogspot.com/>
- Instituto Desarrollo. (2013). *El desafío es la equidad. Informe de progreso educativo-Paraguay*. Asunción: ID.
- MEC. (18 de Abril de 2017). *Ministerio de Educación y Ciencias*. Recuperado de: <http://www.mec.gov.py/cms?ref=296222-ejecucion-presupuestaria>
- MEC. (2012). *Estadística Educativa 2010. Datos e indicadores de la educación*. Asunción: MEC - Ministerio de Educación y Ciencia.
- MEC. (2011). *Diagnóstico - La deserción escolar en Paraguay - Características que asumen en la Educación Media*. Asunción. Recuperado de: https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/2410

- MEC. (2011). *Ñamyendy tata. Encendemos fuego*. Política Pública de Educación de Personas Jóvenes y Adultas 2011-2024. Asunción: MEC. Recuperado de: https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/7179.
- MEC. (2008). *Manual de microplanificación de la oferta Educativa*. Asunción: MEC. Recuperado de: https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/4408
- Morduchowicz, A. (2011). Economía de la Educación en América Latina. En *Construyendo Juntos la nueva escuela pública paraguaya*. Ministerio de Educación y Cultura.
- OCDE/CEPAL/CAF. (2016). *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimientos*. OECD Publishing, Paris. Recuperado de: http://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2017_leo-2017-es.
- PNUD. Paraguay (2008). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Equidad para el desarrollo*.
- PREAL - Instituto Desarrollo. (2013). *El desafío es la equidad. Informe de progreso educativo: Paraguay*. Asunción: PREAL, Instituto Desarrollo.
- Presupuesto 2017: más fondos para educación. (2016, 30 de agosto). *ABC Color*. Asunción, Paraguay. Recuperado de: <http://www.abc.com.py/nacionales/pgn-2017-educacion-es-la-mas-beneficiada-1513685.html>
- Reprobaron el examen escrito del MEC el 53% de docentes. (2016, 18 de febrero). *Última Hora*. Asunción, Paraguay. Recuperado de: <http://www.ultimahora.com/reprobaron-el-examen-escrito-del-mec-el-53-docentes-n968123.html>
- Serafini, V. (2017). *Paraguay: inversión en protección social no contributiva. Avances y desafíos*. Asunción: CADEP, Paraguay Debate, Unión Europea.
- UNESCO. (2017). Reducir la pobreza en el mundo gracias a la enseñanza primaria y secundaria universal. Documento de política 32 / ficha descriptiva 44. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002503/250392S.pdf>
- UNESCO. (2015). *Foro mundial sobre la educación 2015*. Incheon, República de Corea: <http://es.unesco.org/world-education-forum-2015/5-key-themes/educacion-de-calidad>.
- UNESCO. (2014). *Gasto público en la educación de América Latina ¿Puede servir a los propósitos de la Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos?* <http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp>.
- UNESCO. Institute for Statistic. (2009). *Indicadores de la educación. Especificaciones técnicas*.
- UNESCO-MEC Paraguay. (2002). *Plan Educacional Ñanduti. Por una educación para todos con calidad y equidad - 2003 - 2015*. Asunción. Recuperado de: file:///C:/Users/SAMSUNG%20PC/Downloads/Plan_Nanduti.pdf.