

GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Estudios de caso sobre
los aportes económicos
de los hogares para la
educación obligatoria

 **Juntos por la
Educación**



GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Estudios de caso sobre los aportes económicos de
los hogares para la educación obligatoria

© **Juntos por la Educación**
Noviembre, 2022

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



Con el apoyo de



UNIÓN EUROPEA

Consejo Directivo de Juntos por la Educación

Presidente	Yan Speranza
Vicepresidente	Victor Varela
Directores	Alberto Acosta Aldo Natalizia Diane Espinoza Guido Boettner Gustavo Koo Jorge Salomoni Adriana Ortiz Semidei Margarita Kelly Pascual Rubiani Patricia Toyotoshi Raúl Gauto Santiago Llano
Síndicos	Alejandro Zuccolillo Guillermo Caballero Vargas

Ficha técnica

Coordinación General: Oscar Charotti
Investigador / Autor: Luis Ortíz Sandoval
Asistente de Investigación: Sergio Rojas
Revisión: Rebeca González Garcete
Diseño: Marcial Díaz

© **Juntos por la Educación**

Noviembre, 2022

Asunción, Paraguay

ISBN: 978-99925-16-40-9

Para fines bibliográficos este documento debe ser citado como sigue:

Juntos por la Educación (2022). Gratuidad de la Educación Pública. Estudios de caso sobre los aportes económicos de los hogares para la educación obligatoria. Asunción, Paraguay.

Contenido

01	Introducción	8
02	Marco teórico-metodológico	12
	2.1 Antecedentes de la cuestión y presupuestos conceptuales	13
	2.2 Método de estudio	21
03	Limitaciones para la eficacia escolar: el problema de los establecimientos públicos	26
	3.1 Factores cruciales de la inversión para la eficacia: educadores e infraestructura	27
	3.2 Repercusión del déficit edilicio y del rezago pedagógico en la educación pública	31
04	Gasto o inversión: la disyuntiva entre acceso educativo y rendimiento académico	34
	4.1 Erogación pública en la educación: fuentes y transferencias desde el Estado	35
	4.2 Perspectiva del gasto y la inversión en la experiencia de las familias	44
05	Universalidad, obligatoriedad, gratuidad: la doble realidad del derecho	54
06	Gratuidad autosubsidiada: los rubros visibles y ocultos de la erogación escolar	60
	6.1 Rubros visibles: gastos institucionalizados como educativos	61
	6.1.1 Útiles escolares y materiales didácticos.....	65
	6.1.2 Equipamiento	67

	6.1.3 Tecnología de la información y la comunicación en educación.....	67
	6.1.4 Refuerzo escolar	70
	6.1.5 Vestimenta (uniforme)	71
	6.1.6 Accesorios didácticos.....	74
	6.1.7 Insumos complementarios	74
	6.2 Rubros invisibles: gastos no asociados directamente a la educación.....	76
	6.2.1 Alimentación	76
	6.2.2 Higiene personal	77
	6.2.3 Salud.....	78
	6.2.4 Transporte	79
07	Conclusiones.....	82
08	Lineamientos para estrategias y políticas	86
09	Referencias bibliográficas	92
10	Anexo.....	96

Introducción

01



La desigualdad social entre los actores del proceso educativo constituye uno de los principales factores condicionantes en el curso de adquisición de competencias. Si la política educativa apunala la formación académica, la preparación laboral y el desarrollo cívico democrático, la distribución desigual de recursos en la sociedad configura, del mismo modo, una desigual apropiación de las oportunidades que ofrece la educación. Las rutinas de interacción entre docentes y estudiantes, así como, además, el ambiente institucional de los establecimientos donde se imparten los contenidos, delinean determinadas posiciones con relación a la educación, donde la percepción de la restricción es una propiedad frecuente en los hogares socioeconómicamente vulnerables.

Desde luego, la declaración normativa de la gratuidad en la educación oficial aspira a acortar las brechas que existen alrededor de aquella diferenciación social. Sin embargo, este elemento resulta insuficiente por tres motivos: en primer lugar, la escasa inversión pública por estudiante en Paraguay dificulta el fomento de la educación en tanto sector institucional estratégico para la apertura del marco de oportunidades en la vida social. En segundo lugar, si la gratuidad favorece la masificación educativa, ello no se traduce en un desarrollo de las competencias y un incremento del desempeño escolar, dejando relativamente intactas las diferencias sociales entre el acceso a un tipo de educación u otro (pública o privada, en zonas rurales o urbanas, entre otros criterios). De lo que se trata es de investigar bajo qué mecanismos *la igualdad de oportunidades en el*

acceso se vuelve desigualdad de resultados en el desempeño (Ortiz, 2014). En tercer lugar, la gratuidad de la educación debe explorarse en detalle: la pandemia COVID-19 expuso de qué modo la carencia de medios origina mayores discontinuidades en el trayecto de enseñanza-aprendizaje propio de la formación educativa, afectando con persistencia a las familias socialmente desfavorecidas.

La historia del sistema educativo paraguayo pone en evidencia que las políticas educativas de acceso, retención y eficacia se concentraron en la oferta del servicio educativo y no en la demanda, desconsiderando las características socioeconómicas y pedagógicas de los agentes, según las clases sociales, para atender los factores que en el proceso educativo producen rezago, deserción y desigualdad (Ortiz, 2014). Esto constituye un problema social, crítico a largo plazo, porque indica la debilidad del Estado de atender la ineficiencia del sistema educativo y, en consecuencia, la desigualdad en la estructura social. Es por eso que el análisis de la política pública –en este caso el financiamiento– involucra el desempeño del sistema educativo cuando la desigualdad social establece finos mecanismos institucionales para transferir los costos económicos y sociales de la desigualdad educativa a las clases desfavorecidas.

Por tanto, la fundamentación del estudio se sostiene aquí sobre la indagación empírica, al interior de microcosmos integrados por actores educativos, de las experiencias y percepciones que se componen y recomponen durante el transcurso del proceso educativo. Lejos de concebirlas como posiciones estáticas, las herramientas conceptuales que movilizarán la investigación buscarán reconstruir los cambios de posición y percepción que se generan y permutan de acuerdo con las variaciones que se transitan en la evolución de la escolarización. Y esto se desdobra en objetivos interdependientes: por un lado, construir a partir de los datos las posiciones que existen en aquellos microcosmos, identificando tipológicamente los actores que se desenvuelven en estos espacios escolares. Del otro, observar en acto los mecanismos que generan ciertas experiencias, acciones y percepciones de cara a los costos –no solo económicos, sino también sociales y simbólicos– del acceso a la educación.

El abordaje planteado se inscribe aquí con el propósito de impulsar una participación ciudadana en el proceso mismo de producción de conocimiento, al tiempo que los resultados obtenidos podrán contribuir a la participación informada de la sociedad civil en el marco de la implementación de acciones de incidencia para la veeduría social.

En este marco, el objetivo principal del estudio consiste en la identificación y el análisis de las erogaciones financieras que tienen lugar durante los procesos de escolarización en entidades educativas públicas, con énfasis en situaciones de pobreza. Con el cumplimiento de este objetivo se expondrán igualmente los

obstáculos que interponen los costos económicos para el ejercicio del derecho a la educación y para la superación de la estructura de desigualdades que en la institución educativa halla un factor de reproducción invisible.

Los objetivos específicos del trabajo son: 1. elaborar perfiles sociales de hogares y comunidades, 2. identificar los tipos de aportes familiares y sus montos medios en función de una clasificación de rubros, 3. identificar fuentes de financiamiento de gestión institucional, 4. realizar la caracterización de las experiencias y representaciones sobre los procesos educativos, sus costos y erogaciones, 5. efectuar el ensayo de una hipótesis sobre los determinantes de la deserción y dimisión escolar desde la relación entre los costos y réditos del financiamiento educativo.

La investigación busca responder la pregunta: ¿de qué manera el financiamiento particular de la educación contribuye a la reproducción de la desigualdad social? Este interrogante es crucial porque su resolución define los alcances y límites de las políticas públicas –entre ellas las de financiamiento de la educación– para el ejercicio de un derecho ciudadano y su traducción en bienestar de los sectores sociales desfavorecidos.

La hipótesis es que la decisión pública de transferir los costos del proceso educativo a los hogares genera el efecto de reproducir las desigualdades sociales, dado que las clases desfavorecidas se ven compelidas a destinar una proporción elevada de sus ingresos al financiamiento educativo, sin remanentes suficientes para otras erogaciones necesarias.

Marco teórico-metodológico

02



2.1 Antecedentes de la cuestión y presupuestos conceptuales

Para De Rezende (2020), la gratuidad es la condición necesaria para implementar la obligatoriedad del acceso y la permanencia en el sistema educativo, lo cual requiere esfuerzos tanto del Estado como de los hogares. Tanto mayor el primero asegura la cobertura y asume los costos educativos de los hogares por medio del gasto público por estudiante, tanto más los hogares destinan recursos a servicios de bienestar familiar general. El gasto público en educación da cuenta de los niveles de contribución impositiva y su inversión social, lo que indica que en aquellos países (como Paraguay) en los que la erogación media del Estado por estudiante es extremadamente baja en consonancia con los ingresos fiscales por habitante, el gasto de los hogares será en la media marcadamente elevado (De Rezende, 2020, p. 24).

Por su parte, Cetrángulo y Curcio (2017) plantean la tesis de que las tendencias del financiamiento de la educación en América Latina reflejan los cambios educativos, tanto en los aspectos de gestión como incluso de los académicos, puesto que las concepciones que subyacen a las políticas educativas enmarcan los diferentes componentes de los sistemas educativos, orientándolos hacia su universalización y la atención de la cohesión social, o bien hacia su mercantilización y la concentración en la eficiencia económica. El financiamiento, la inversión y el gasto no son, por tanto, neutrales.

A propósito, la categoría de compensación educativa expone un principio de justicia redistributiva que, bajo el horizonte de la igualdad, otorgue fundamento a políticas públicas que incidan en las condiciones económicas y sociales de la educación, o sea, la búsqueda de controlar los factores que condicionan la eficacia educativa a pesar de las actuaciones institucionales y administrativas (Brown César, 2001).

Las políticas sociales orientadas a la educación cubren en algunos casos los costos directos (matrícula escolar, materiales escolares, costos de transporte, etc.), así como los costos de oportunidad resultantes de la renuncia a ingresos económicos por la escolarización de la población infantil en lugar de insertarse tempranamente en el mercado laboral. En algunos países con menores recursos, los apoyos abarcan solamente una parte de este costo de oportunidad. En otros casos, los apoyos son incrementales hasta compensar el costo de oportunidad laboral en proporción al crecimiento de la población adolescente. En algunos países, el apoyo para las niñas es superior, de manera a otorgar un incentivo adicional que revierta la desigualdad de género en la educación media, así como incorporar las externalidades al asumir el sustento familiar (Rawlings y Rubio, 2003: 12).

En el marco del abordaje de los costos de la educación, Cetrángolo y Curcio (2017) plantean que hay dos componentes del análisis del financiamiento de la educación que, en su complementariedad, permiten entender la lógica de los sistemas educativos de América Latina. Uno es el del tipo de destino según gestión de la oferta (o gestión de la oferta); el otro, el del origen de los fondos (o fuente de financiamiento). Los rasgos que tomaba el financiamiento de la educación en América Latina según estos componentes se modificaron en el transcurso de las dos primeras décadas del siglo XXI y constituye uno de los fundamentos de los cambios educativos en el continente.

En cada país la presencia del financiamiento privado termina de modelar la oferta educativa y, a su vez, condiciona el sendero de reformas posible. En las últimas décadas, el aporte privado se ha visto incrementado, atendiendo a la expectativa de las familias de que los logros educativos son esenciales para permitir una mayor movilidad social intergeneracional, así como la insatisfacción de parte de la ciudadanía con relación a la educación pública. (Cetrángolo y Curcio, 2017, p. 47)

El componente de gestión de la oferta atiende si el financiamiento se destina a establecimientos de gestión pública o bien a establecimientos privados de educación.

En lo respectivo a la fuente de financiamiento, el análisis escruta sobre si los fondos provienen del Estado o del sector privado (específicamente de los hogares). En este marco, el sector público predomina como fuente –aunque progresivamente menos– y costea principalmente los establecimientos públicos, aun-

que atiende también la subvención de establecimientos privados que requieren del concurso del aporte estatal para asegurar la demanda de matrícula (en especial de sectores sociales desfavorecidos). Otra fuente de financiamiento que está en proceso de incremento en América Latina es el sector privado –predominantemente de los hogares–, donde, según Cetrángolo y Curcio, se visibiliza la debilidad pública para asegurar la universalidad y mitigar las desigualdades: mayor es la inversión privada de los hogares, mayor es la desigualdad social que el sistema educativo contribuye a reproducir.

Por supuesto, es conocido que la inversión privada en educación dirigida a establecimientos privados no es competencia directa del Estado y que es el sector donde la educación de gestión privada marca una diferencia de una entidad a otra según la capacidad adquisitiva de la demanda. Su proporción en el presupuesto educativo de los países y de sus productos nacionales fue adquiriendo un peso importante y el Estado tiene cada vez menos margen de maniobra en su influjo para disminuir la desigualdad.

Por otra parte, el gasto privado (de hogares) en los establecimientos públicos, al que los autores denominan *financiamiento privado de carácter voluntario*, constituye una fuente importante de erogación financiera, habida cuenta de que se trata de hogares de clases desfavorecidas, muchos de ellos en situación de pobreza. Su motivación se orienta tanto a cofinanciar la educación pública aportando a la infraestructura, equipamiento y materiales, como a financiar los gastos de asistencia escolar de los estudiantes (materiales y útiles, uniformes, transporte, entre otros).

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), en su estudio sobre efectividad y eficiencia del gasto en el programa de educación básica de Honduras (2017), expone que cuando las familias de sectores socioeconómicamente acomodados –incluyendo de clases medias– se matriculan en establecimientos educativos públicos, sus gastos privados resultan mucho menores que los matriculados en establecimientos de gestión privada, de modo que valiéndose de los servicios que provee la educación pública reciben indirectamente un subsidio estatal (ICEFI, 2017, p. 37).

Es de notar en este estudio que las fuentes de información no solo pueden limitar, sino incluso sesgar el análisis y las proyecciones, ya que el marco conceptual de las preguntas, variables e indicadores que hacen parte de las encuestas de ingresos y gastos no tuvo como premisa la perspectiva teórica que hace al planteamiento de la investigación. Su delimitación estricta y la alerta sobre las condiciones de la información disponible son cruciales a los fines de establecer los alcances y límites de los resultados, de modo que las implicaciones metodológicas del ejercicio contribuyen al avance en estado de la cuestión, lo que es expuesto y adelantado por el ICEFI (p. 34).

Bracho y Zamudio (1997), referidos al caso de México a inicios de la década del noventa del siglo XX, exponen una aproximación al gasto privado en educación en ese país, su determinación por el ingreso familiar e individual, así como en relación con el gasto total de los hogares. Basándose en datos de los niveles de educación escolar primaria y secundaria, se analizó el cruce con el tipo de gestión, a saber, entidades públicas y privadas. Entre las implicaciones del estudio se halla el argumento de que la gratuidad de la escuela pública es apenas parcialmente una realidad, ya que para una tercera parte de la población escolar la educación pública tiene costos, aun si son inferiores a los de la educación privada. Los *costos directos* de escolarización están en estrecha asociación con costos específicos del proceso pedagógico (materiales educativos, libros de texto, entre otros), que requieren partes importantes del ingreso y del gasto del hogar.

Para estos autores, entre los sectores sociales desfavorecidos, el esfuerzo económico de la escolarización en erogaciones directas es proporcionalmente mayor que el expuesto en el estudio, sin contar los costos adicionales asociados (uniformes, transporte, entre otros) o el *costo de oportunidad* (ingresos no obtenidos en el mercado de trabajo durante el periodo de escolarización). A pesar de ello, una parte importante de esos sectores invierten en la escolaridad, en la hipótesis de los autores, por la confianza o la expectativa respecto de la educación, en especial la dependiente de la educación pública. Los autores señalan que el sector alcanza cuatro quintas partes de la población escolar, que no cuenta con una contraparte de la inversión pública en el financiamiento.

Según Ticona (2018), en Perú los principales factores de la asignación del gasto del hogar en educación son el perfil relativamente calificado de los jefes de hogar, edad adulta de éstos, ingresos medios y altos del hogar, establecimientos educativos con infraestructura y equipamiento valorizados, así como perfiles calificados de los docentes. El mismo autor alcanza la conclusión, por demás importante, de que

Respecto al grado de influencia del nivel de ingresos sobre el gasto familiar en educación, los resultados de la estimación muestran que la elasticidad gasto de la educación estimada [...] es decir inelástica, lo cual significa que el gasto en educación aumenta menos que el ingreso total, debido a que el grupo de hogares son de menores ingresos y para ellos los motivos de mejorar su situación social. (p. 96)

Esto implica que en la evaluación de esos hogares, la educación tiene un menor peso aspiracional y de expectativas asociadas que en los hogares de perfiles socioeconómicos elevados, cuyos rasgos están referidos más arriba.

Complementariamente, también para la sociedad peruana, Marín, Arriojas y Acosta (2020) llegan al hallazgo de que al hacer frente a tipos y magnitudes diferentes de gastos de acceso educativo, que dependen del tipo de gestión del establecimiento (público o privado), el problema estriba en la inestabilidad económica, generando incertidumbre en el largo plazo, con dificultades para la inversión debido a que implica un compromiso de extendido aliento más que a los bajos ingresos del hogar.

En la clasificación hecha por el Gobierno del estado mexicano de Nuevo León (2012), en un estudio sobre la educación y los gastos educativos en México, los gastos de los hogares destinados a la educación se ordenan según los rubros a los que se destinan las erogaciones: los costos de oportunidad y los costos (rubros) tangibles. Los primeros tratan de los ingresos que los hogares no obtienen en el mercado laboral porque los miembros, en tanto estudiantes, acceden a la educación. Los segundos consisten en la erogación de recursos de los hogares para el financiamiento de la educación de sus miembros estudiantes. Dentro de estos se distinguen las erogaciones intraescolares de las extraescolares. Los gastos intraescolares consisten en cuotas y colaboraciones (ocasionales y planificadas) de los hogares para financiar el funcionamiento de los establecimientos y/o las actividades escolares, mientras que los gastos extraescolares consisten en las erogaciones propias de la asistencia escolar, como la adquisición de materiales y útiles escolares, uniformes, desplazamiento, bibliografía, equipamiento, trámites escolares, entre otros (p. 47). En el mismo estudio se indica que

la educación pública en México no es gratuita, tiene un costo para las familias mexicanas y afecta más a las familias pobres. Además, [...] las familias están destinando partes importantes de su ingreso a gastos educativos, incluso en escuelas públicas, esto incluye cuotas diversas y gastos imprevistos que afectan más a las familias más pobres. (GENL, p. 47)

En Paraguay, el entonces Ministerio de Educación y Cultura (MEC) planteaba en el año 2011 que los avances necesarios hacia una política educativa para la equidad requerían incrementar las inversiones que eviten toda forma de exclusión y refuercen la inclusión de los sectores más desfavorecidos socialmente (MEC, 2011). De esta manera, el sistema educativo permitiría reducir las desigualdades sociales, al contrario de su histórica impronta de contribución a reproducirlas. De esta forma, los denominados “componentes estratégicos” del presupuesto institucional del MEC (p. 63) fueron paulatina y progresivamente buscando apuntalar la gratuidad efectiva del acceso y la continuación en el proceso educativo, aunque con muchas limitaciones.

Según Gerda Palacios (2009), el relativamente elevado gasto social en educación (para el 2008) –que tuvo lugar ininterrumpidamente desde los inicios de la reforma educativa de los noventa, incluso en periodos de recesión económica–, hizo posible la mayor y creciente oferta educativa del sector público. En este sentido, la educación básica –nivel en el que la matrícula es cercana a la cobertura total– otorga mayor retorno social –que se interpreta como el acceso al bien público que posibilita el ejercicio del derecho– con relación a niveles educativos superiores, que otorgan mayor retorno privado (económico) a los individuos (p. 43).

Tres años después de esta evaluación, la citada autora subraya que la misma tendencia –el incremento del presupuesto de la entidad rectora de la política educativa bajo el principio de obligatoriedad de la Educación Escolar Básica (EEB)– permitió el aumento de la cobertura y el acceso de un contingente importante de la población infantojuvenil, otrora excluida del sistema educativo, así como hizo posible el aumento de la media de años de estudio de la población. Sin embargo, tanto el aumento de la matrícula como los niveles de años de estudio son aún insuficientes para la universalidad de la educación básica y la extensión de la escolarización en la Educación Media (EM) lo que, bajo la meta de que la población paraguaya alcance al menos 12 años de estudio, no es suficiente para repercutir en el crecimiento económico y en la reducción de la incidencia de pobreza (Palacios, 2012, p. 114).

En los inicios de la segunda década del siglo XXI, el principal problema fue el desfinanciamiento de la entidad rectora de la política educativa, condicionando el cumplimiento de sus fines misionales. Como indica el informe sobre Financiamiento Público de la Educación, de Juntos por la Educación (2019), lo que una política específica de inversión –como el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) (y por ende el Fondo para la Excelencia en Educación e Investigación - FEEI)– debía implicar para fortalecer el sistema educativo, terminó siendo la excusa para extraer y suprimir recursos propios del Ministerio de Educación y Ciencias, dejando el presupuesto en su misma magnitud en lugar de redoblar su financiamiento. El mismo informe señala que asignaciones previstas para el MEC en el año 2012 se redujeron a cero en el 2013, afrentando contra la Ley 4758/2012 que instituye el FONACIDE. Además, se suma el hecho de que el presupuesto asignado al sector educación resulta impredecible debido a “una dinámica fluctuante y casi imprevisible para la consolidación de políticas (educativas) de mediano y largo plazo” (Juntos por la Educación, 2019, p. 55).

Aparte de este rasgo –cuyo interrogante ya fue adelantado por Molinier (2016) bajo el planteamiento de que la aplicación de la Ley 4758/2012 del FONACIDE implicaba una deformación de la política de financiamiento educativo, trastocando los fines y objetivos del Fondo para la Excelencia en Educación e Investigación (FEEI)–, se constata igualmente el riesgo que estaba previsto al asignar

recursos extraordinarios a la inversión en el aumento de la calidad de la educación, sin considerar la capacidad de diseño y gestión de programas y proyectos en las entidades públicas y no gubernamentales involucradas.

Estando el financiamiento público en una situación de estancamiento mientras que la población escolar demanda recursos para afrontar los procesos de escolarización, la resolución del dilema recae en las familias, lo que, en los sectores sociales desfavorecidos, repercute en la posibilidad de salir de la pobreza y de incrementar el bienestar en el corto plazo. A pesar del horizonte normativo y los esfuerzos en materia de financiamiento público, este dista aún del objetivo de eximir a las familias y las comunidades de sectores sociales desfavorecidos a ejercer el derecho a la educación sin que les signifique realizar erogaciones que succionan magnitudes importantes de sus ingresos. Pese a los componentes estratégicos referidos, los hogares de los sectores en situación de pobreza son los que erogan proporcionalmente más recursos financieros en educación. Es, en efecto,

el que mayor peso tiene con respecto a los ingresos, sobre todo en los dos deciles más pobres que, en Paraguay, representan a la pobreza extrema. Esto revela la importancia que tiene el gasto público en educación en el presupuesto familiar y su relevancia en la reducción de la exclusión económica. (Serafini, 2011, p. 35)

El Banco Mundial (2018), en un estudio sobre el gasto público, considera y analiza el sistema educativo, tanto en términos de su organización administrativa como su gestión institucional, planteando elementos de una evaluación de las inversiones efectuadas por el organismo en lo que respecta al acceso, la calidad y la equidad. El análisis envuelve las inversiones que repercuten en la infraestructura y la inversión en capital humano que, conjugados, debieran provocar un impacto en los resultados escolares, en materia de aprendizaje, así como en materia de reducción de las desigualdades.

Aspecto fundamental que el estudio devela es que la mayoría de los establecimientos públicos no atienden los requerimientos de infraestructura estipulados por las normas, mientras que la transferencia gubernamental a los programas de apoyo a la gratuidad (como el suplemento nutricional o el kit de útiles escolares) no produce los efectos agregados en el proceso educativo, más allá de la retención interanual de la matrícula. Es decir, los niveles de aprendizaje no están correlacionados con los ingentes recursos de la política educativa.

Los resultados esperados en términos del desempeño escolar de los estudiantes de establecimientos públicos, para quienes las transferencias son importantes, dan cuenta de un problema de eficiencia y de institucionalidad. Cuando la capacidad de gestión es reducida y los factores políticos (partidarios) condicionan los

logros del proceso educativo, el uso racional de los recursos y la promoción de un sistema de enseñanza-aprendizaje eficaz son difíciles de sostener.

La Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, por su parte, emprendió una consulta que involucró diferentes actores del sistema educativo paraguayo de zonas urbanas y rurales (CLADE, 2011). La consulta, que tomó la forma de un estudio de relevamiento y análisis, da cuenta de las erogaciones en educación, exponiendo la cobertura del Estado en dicha esfera y los costos asumidos por los hogares de los estudiantes (aunque también por otros actores, como los docentes y directivos). De esa manera, deja en evidencia la no vigencia de la gratuidad como principio operante del sistema educativo para asegurar la obligatoriedad y el derecho universal de acceso a la educación y desempeño escolar. El informe del estudio indica, claramente, que los costos más elevados se dirigen a la alimentación, los uniformes y el transporte escolar. Respecto a la infraestructura, específicamente, la percepción de los diferentes actores converge en que la situación es crítica, caracterizada por la deficiencia y, en algunos casos, negligencia en su manutención y cuidado.

Por otra parte, es importante referir que los gastos en educación de los hogares, según los perfiles socioeconómicos, atraviesan por una transición de preferencias de las familias según el sexo o la edad. Según Gayoso y Ervin (2016), en las etapas infantil y adolescente de la población escolar, sus familias no tienen sesgos en los gastos educativos en función del sexo, lo que indica ya una modificación del patrón histórico del gasto educativo predominantemente pro varonil en los sectores sociales desfavorecidos. Ahora bien, los autores constatan un sesgo que favorece a las mujeres cuando los hogares disponen de altos niveles educativos, por lo general, hogares de clases medias o superiores, lo que muestra el sesgo de clase en la definición de la inversión según el género. Adicionalmente, este estudio muestra la diferencia marcada entre áreas residenciales urbana y rural, con un sesgo de mayores asignaciones a la educación en los hogares urbanos, en contraposición a la baja asignación en hogares rurales, lo que moviliza la hipótesis de que el costo de oportunidad es elevado en estos últimos (p. 21). En términos de los efectos de la variación del ingreso, los autores concluyen que

el crecimiento del ingreso (y por ende del gasto) aumentará rápidamente el gasto en educación. Sin embargo, esto también implica que una reducción severa en el crecimiento del ingreso resultará en una reducción más que proporcional del gasto en educación, en la medida en que los hogares sustituyan los recursos destinados a educación por gastos en necesidades básicas. (Gayoso y Ervin, 2016, p. 23)

Con el propósito de evidenciar las desigualdades educativas, se analizarán las categorías socio-ocupacionales para hacer inteligible la diferenciación social

(Ortiz, 2014). Asimismo, considerarán el sexo para dar cuenta de las desigualdades de género y el área geográfica a fin de visibilizar las desigualdades territoriales. Dichas variables se basan en la posesión de recursos y oportunidades, cuya utilización configura un determinado nivel socioeconómico.

Caracterizado por la desigualdad, dicho nivel socioeconómico se aúna al carácter segmentado del sistema educativo (Ortiz, Goetz y Gache, 2017). Esta segmentación se torna visible en una diferenciación de circuitos de escolarización: por una parte, aquellos organizados para recibir a sectores sociales con mayores recursos y oportunidades en la sociedad; por la otra, los circuitos de escolarización precarizados y orientados a admitir a miembros de sectores sociales desfavorecidos. En ese sentido, la importancia crucial de este último circuito radica en que comprender los fenómenos económicos y simbólicos que acontecen en él contribuye a fortalecer las políticas educativas que pretenden reducir las diferencias en relación con el primer circuito.

Los conceptos claves en la investigación son los de *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 efectuará una comparación de la predisposición a la descompensación entre las clases, indicador de que las erogaciones particulares desembocan en la deserción y la dimisión escolar¹. O sea, que los aportes económicos familiares limitan el ejercicio del derecho a la educación.

2.2 Método de estudio

El estudio moviliza un abordaje descriptivo y analítico del problema planteado. Ello implica, en un primer nivel, una descripción de eficacia del sistema educativo expresada a través de los indicadores de matrícula y años de estudio, ambos según las categorías sociales. En un segundo nivel, se hará una exposición de los montos desembolsados por el Estado y los hogares destinados a educación, con información estadística del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del Presupuesto de Gastos de la Nación (PGN) del Ministerio de Hacienda. Asimismo, la información permitirá visibilizar la forma que adopta la diferenciación social, y su asociación, con el acceso y desempeño en la educación.

¹ Esta variable resume la posición ocupada en el mercado laboral y la posición en el sistema educativo, constituyendo una categoría consistente para caracterizar la diferenciación social y es empleada a nivel internacional en las nomenclaturas oficiales de encuestas de hogares.

En tercer lugar, para la aproximación a las prácticas y representaciones de los agentes (los estudiantes y sus familias) en torno a los costos, la inversión estatal y las erogaciones particulares, se recurre a la técnica de entrevista. Esta permite la comprensión de los significados contruidos y movilizados en la vida cotidiana, donde las erogaciones monetarias se debaten entre gasto e inversión, según los conceptos y las concepciones que poseen sobre el proceso educativo y sus implicaciones.

La dimensión de análisis es el *aporte económico*, que desemboca (o no) en una contribución monetaria de sostenibilidad según otras dimensiones que los agentes incorporan en el transcurso de la experiencia social y en su relación con el sistema educativo, este estrechamente ligado a los beneficios materiales o simbólicos que la educación genera en las condiciones de vida de las familias y las comunidades. El principio a partir del cual se escogieron los sujetos de las entrevistas respondió a dos momentos metodológicos del diseño de relevamiento empírico.

En primer lugar, al momento del contexto. Para ello se tomaron dos establecimientos educativos, uno del área rural y otro del área urbana. En su interior, se identificaron estudiantes de los dos últimos ciclos de la educación escolar básica y estudiantes de la educación media, cuyos hogares presentan perfiles socioeconómicos medios/elevados y perfiles bajos, para lo cual se consideraron las ocupaciones de los padres y/o responsables de hogares. Esto permitió identificar familias de clases desfavorecidas de dos fracciones: las que se hallan en condiciones de pobreza (fracciones bajas) y las que se hallan en condiciones de vulnerabilidad (fracciones altas). Asimismo, se identificaron familias de clases medias que se hallan en condiciones de sustento (fracciones bajas). Según la bibliografía, las representaciones y aspiraciones sociales están asociadas a posiciones sociales, aunque no mecánicamente, sino según las oportunidades que el sistema educativo y el mercado de trabajo ofrecen (Bourdieu-Passeron, 2000; Tiramonti, 2004; Ortiz, 2012; Ortiz, Goetz, Gache, 2017).

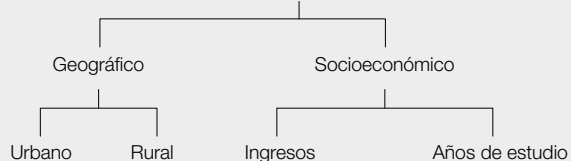
En segundo lugar, en torno a los establecimientos escogidos, se recurrió a los directivos institucionales propiamente (directores), a los cuales se administraron también las entrevistas en profundidad, para conocer las experiencias de gestión institucional y administrativa de los establecimientos educativos a su cargo. Por otra parte, se identificaron ciertas familias de arraigo y otras recién establecidas con las que se indagaron las razones y las motivaciones de las acciones y percepciones definidas.

De este modo, se realizaron entrevistas –en cada área (rural y urbana), a ambos sexos (varón y mujer) y en dos niveles (Educación Escolar Básica y Educación Media)– a 3 (tres) padres o tutores de estudiantes de fracciones bajas de clases desfavorecidas, 3 (tres) padres o tutores de estudiantes de fracciones altas de

clases desfavorecidas, 2 (dos) padres o tutores de estudiantes de fracciones bajas de clases medias, alcanzando en este nivel 22 (veintidós) entrevistas. Complementariamente, fueron entrevistados 3 (tres) directores, 2 (dos) vecinos de arraigo y 3 (tres) vecinos recientes, alcanzando en el nivel 8 (ocho) entrevistas. En suma, se plantea un total de 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.

Las condiciones sociales de la gratuidad

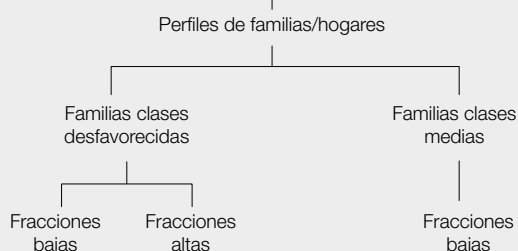
Contexto



Comunidades educativas



Actores



Las condiciones de inferencia se basan en el principio del muestreo teórico (Glaser y Strauss, 2010). Según este criterio, la selección de las situaciones y de los agentes de observación hace posible cierto nivel de generalización (validez externa), a condición de que ofrezca el acceso a las formas típicas de agentes, de prácticas y de representaciones, de manera que lo que de cada uno se extrae como información de alcance social es el conjunto de atributos que comparte con otros de su misma condición y perfil, correspondiendo al cribaje del investigador distinguir el registro particular de información del registro colectivo y compartido. El criterio de validez de la inferencia es la saturación teórica de las categorías indagadas con densidad descriptiva (Glaser y Strauss, 2010; Geertz, 1983).

De este modo, las estimaciones respecto a los costos de las familias en los procesos de escolarización se harán factibles a partir de los datos estadísticos de las encuestas de hogares del INE y/o a través de la información condensada y validada, a partir de narraciones y testimonios, con los sujetos, que emergen de las entrevistas aplicadas en territorios seleccionados. Bajo la condición de un uso crítico y reflexivo, esta técnica posibilita la comprensión de los significados contruidos y movilizados, así como los contextos en que estos adquieren significación, siendo el lenguaje el marco común de comprensión del sentido y del contexto.

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





3.1 Factores cruciales de la inversión para la eficacia: educadores e infraestructura

La eficacia escolar, que consiste en el logro de los objetivos del proceso educativo en términos del aprendizaje significativo de los estudiantes y de la enseñanza social y pedagógicamente pertinente por parte de los docentes, requiere condiciones materiales e intelectuales concretas. Dos son los aspectos que resultan cruciales a dichos efectos: el ejercicio docente y la calidad de la infraestructura.

El *ejercicio docente*, en primer lugar, constituye un recurso valioso en instancias en que el desarrollo de competencias académicas y ciudadanas en la población escolar requiere de una transmisión eficiente, con solvencia profesional y capacidad reflexiva, dos atributos fundamentales que repercuten, a su vez, en una formación estudiantil sólida. Y, como tal, la formación docente implica cuanto menos tres condiciones, cuyo financiamiento es un requisito *sine qua non*: 1) programa de formación en instituciones de educación superior dotadas de infraestructura, equipamiento y plantel docente calificado, 2) capacitación permanente en estrecha correspondencia con prácticas en aula y con desempeño tecnológico, 3) remuneración suficiente para condiciones de vida adecuadas a la sociedad del conocimiento.

La formación docente representa uno de los pilares fundamentales de la educación desde la propia visión de las familias, que ven en ella la condición

de posibilidad para el fortalecimiento educativo en sus diversas dimensiones. Uno de los rasgos identificados en el estudio es que las condiciones sociales y económicas delinean una determinada percepción en torno al ejercicio y el desempeño docente, donde la fracción alta de la clase baja y las fracciones de la clase media se erigen como los grupos que adoptan una perspectiva atenta y crítica a un mismo tiempo.

“ La formación de los docentes, eso lo que yo veo, que los docentes tienen que capacitarse. Algunos, por más que el ministerio otorgue eso, cuando no les gusta no se van también. Está muy bien que el gobierno done *notebooks* y esas cosas, pero hay que capacitar. Uno, que sepan de oratoria, que corrijan los errores ortográficos y a esos les falta capacitación. Seguramente a algunos les falta suficiente moral, no sé cómo decirle a esa parte, suficiente seguridad, porque yo eso lo que veo y más les educo a mis hijas en ese sentido, porque a mí no me gusta la gente que escribe mal y habla mal. [...] Yo creo que si el ministerio le da a quienes hacen este trabajo más empuje en ese sentido y les obliga más, invertir primero en la preparación docente y en la calidad de la docencia que se va a tener. (E.M, Villeta, 22 de diciembre de 2021) ”

Cuadro 1
Cantidad de docentes en aula por sector, según nivel educativo.
Nivel país, año 2021

NIVEL EDUCATIVO	SECTOR			TOTAL
	OFICIAL	PRIVADO	PRIV. SUBV.	
Educación Inicial	7.258	1.807	1.381	10.245
Primer y segundo ciclos de la Educación Escolar Básica	25.995	3.498	3.714	32.557
Tercer ciclo de la Educación Escolar Básica	24.637	3.350	4.471	29.469
Educación Media/Técnica	22.325	5.043	2.942	27.455
Educación Inclusiva	609	107	160	876
Educación Permanente	4.871	1.029	141	5.958
Educación Superior	926	52	-	978
Total	60.591	11.569	10.550	75.010

Fuente: MEC-DGPE. Cuadro del personal. Abril, 2021.
 Nota: Un docente puede enseñar en más de un nivel educativo, y en más de un sector, y está contabilizado en cada uno de ellos. El total es la cantidad total de docentes sin repetir. El total general de las columnas y las filas no implica la sumatoria directa de los precedentes, vertical ni horizontalmente, según reportes del MEC.

Por otra parte, la *calidad de la infraestructura* constituye un complejo sistema de dotaciones y recursos cuya caracterización, en términos de adecuación para la eficacia, se hace difícil. Esto depende indefectiblemente de factores sociales, culturales e institucionales según la sociedad y los ámbitos, los niveles, así como los perfiles de la oferta educativa de que se trate. De cualquier manera, es posible establecer criterios básicos para asegurar el cumplimiento de los objetivos curriculares y el aprendizaje significativo de competencias. Estos criterios son los de:

- 1) cobertura, resguardo y protección del entorno,
- 2) disponibilidad de aulas con equipamiento didáctico integral: pizarra y material de escritura, muebles funcionales, implementos didácticos de exposición y prácticas,
- 3) servicios sanitarios suficientes, higienizados para uso de docentes y estudiantes,
- 4) aislación, pintura y manutención de componentes edilicios y sanitarios,
- 5) espacios recreativos y deportivos con dotaciones según estándares de educación física y entretenimiento lúdico colectivo,
- 6) bibliotecas y recursos disponibles en espacios destinados a lectura y trabajo grupal, y
- 7) equipamiento informático con espacios y equipos con conectividad.

Cuadro 2
Cantidad de establecimientos educativos por zona y sector, según nivel educativo. Nivel país, año 2021

NIVEL / MODALIDAD	ZONA		SECTOR			TOTAL
	URBANA	RURAL	OFICIAL	PRIVADO	PRIV. SUBV.	
Educación Inicial Formal	2.166	3.623	4.798	506	485	5.789
Educación Inicial No Formal	26	31	41	12	4	57
Educación Escolar Básica	2.537	5.301	6.838	460	540	7.838
Educación Media (Bach. Científico y Técnico)	1.288	1.322	2.059	383	168	2.610
Educación Media Abierta	32	78	109	-	1	110
Formación Profesional Media	14	1	10	3	2	15
Educación Especial	11	-	8	-	3	11
Educación Permanente	1.099	339	1.084	315	39	1.438
Total	4.075	6.202	8.750	991	651	10.277

Fuente: MEC-DGPE. RUE - Corte de Base de datos 30 de junio de 2021.

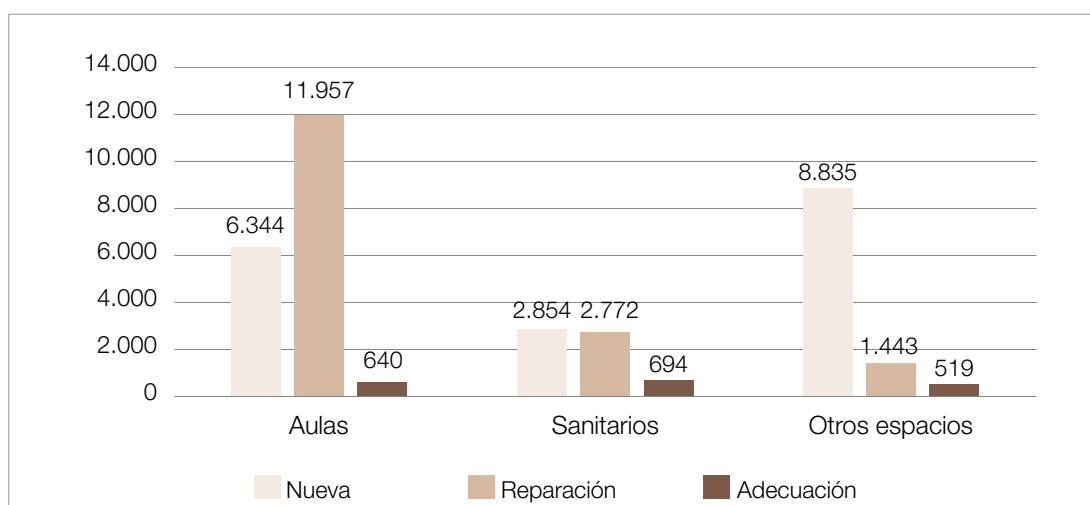
Nota: Un establecimiento educativo puede ofertar más de un nivel/modalidad, pertenecer a más de un sector y está contabilizado en cada uno de ellos. El total es la cantidad de establecimientos educativos sin repetir. El total general de las columnas y las filas no implica la sumatoria directa de los precedentes, vertical ni horizontalmente, según reportes del MEC.

La inequidad de la infraestructura escolar reproduce los efectos asociados a la pobreza, reduciendo la capacidad de la educación como herramienta para combatir la desigualdad social. La mayoría de los estudiantes que provienen de familias de clases desfavorecidas asisten a establecimientos educativos que presentan graves problemas de infraestructura. Las fallas en la construcción, la ubicación geográfica o el diseño del edificio pueden afectar negativamente en la iluminación, la ventilación y la temperatura del espacio, imprimiendo dificultades para la optimización del trabajo cotidiano de los miembros de la comunidad educativa.

Además, la masificación de la oferta y un crecimiento rápido de la población han favorecido un diseño arquitectónico que fomenta la construcción de disciplinas rígidas, cuando las características de la sociedad actual exigen un replanteamiento de este modelo de escuela para generar mayores espacios de trabajo colaborativo y horizontal, que permitan el aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y la construcción de disciplinas abiertas (Miranda, 2018).

Una política de infraestructura adecuada deberá atender, antes de todo, la escasez y el deterioro de la infraestructura básica, para luego establecer una infraestructura que favorezca la operación en red de las escuelas y genere espacios propicios para la realización de un trabajo pedagógico innovador y colaborativo. Una infraestructura adecuada como tal afectará positivamente las tasas de finalización, culminación del ciclo e incremento de matrícula. Igualmente, unas condiciones físicas apropiadas potenciarán el rendimiento académico, y una adecuada temperatura y calidad acústica del salón de clases favorecerán una mayor concentración y motivación de los estudiantes (Earthman, 2002).

Gráfico 1
Necesidades de infraestructura educativa. Nivel país, año 2019



Fuente: MEC - DGPE - Microplanificación 2019.

3.2 Repercusión del déficit edilicio y del rezago pedagógico en la educación pública

En la visión de las familias, sobre todo de clase media, la formación docente y la infraestructura son dos elementos fundamentales que necesitan una mayor inversión con el propósito de mejorar la educación. A este respecto, se subraya la necesidad de no atender un elemento, desatendiendo el otro, sino 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.

“ Necesitamos profesor de inglés, aulas, más aulas, especialmente para la secundaria, aulas necesitamos, comedor si va a haber otra vez el almuerzo. A mí me dijeron que nos donaron computadoras, entonces ¿tenemos profesores que enseñen Word en serio? Yo no he visto. Necesitamos aulas de informática, si está en el proyecto, yo soy muy visionaria, tendría que ser el IAP un colegio técnico, para que de aquí ya salgan con una pequeña profesión, porque no todos pueden ser doctores y abogados. [...] Yo creo que eso falta en el IAP, infraestructura y más profesionales, ayuda con el SNPP y el gobierno lo puede hacer, yo sé que lo puede hacer. (M.A., Asunción, 21 de diciembre de 2021) ”

En tercer lugar, es necesario que los *útiles e implementos didácticos* de utilización cotidiana para el trabajo estudiantil (y docente) asegure el desarrollo de facultades cognitivas, sensorio-motrices y espirituales (artísticas y de recogimiento). Siendo estos, a su vez, numerosos y complejos, se consideran indispensables aquellos imprescindibles para la producción de objetos entregables y obras tangibles que constituyan medios de verificación de aprendizaje en los procesos de evaluación.

A su vez, si bien muchos docentes reconocen tener un nivel de competencia apropiado en el uso de herramientas tecnológicas para el desarrollo de clases, la principal dificultad hallada, tanto para ellos como para los estudiantes, es el acceso a las herramientas tecnológicas en el establecimiento educativo donde trabajan o estudian (Canese, Páez, Amarilla y Rodríguez, 2021).

Ciertamente, debe reconocerse que el Estado ha iniciado, en el año 2012, un proceso de abastecimiento de recursos digitales en establecimientos educativos, con la aprobación del FONACIDE, del cual se destinó un 40% del fondo fiduciario anual a los proyectos de tecnología educativa. Además, el Ministerio de Educación llevó adelante planes para dotar a los establecimientos educativos con recursos digitales necesarios para la labor pedagógica, como el programa “Una computadora por niño”, “Incorporación de Tecnologías de la

Información y Comunicación en el Sistema Educativo Nacional”, “Mejoramiento de las condiciones de aprendizaje mediante la incorporación de Tecnologías de la Información y Comunicación en establecimientos educativos y unidades de gestión educativa en Paraguay”, entre otros.

Sin embargo, ninguno de los planes planteados ha cumplido las metas propuestas al cierre del año 2019, logrando apenas un 10% de cumplimiento (Cañete-Estigarribia, 2021). Los principales problemas en torno a la integración de TIC en la educación constituyen la escasa dotación de recursos económicos, la insuficiente capacitación de docentes y el limitado acceso a internet, sobre todo en la población estudiantil de los sectores más pobres del país. Se ha señalado que quienes no acceden a estas tecnologías, no solo quedan relegados de los beneficios de su utilización, sino que también son víctimas de una nueva forma de marginación en otros sectores, como el productivo, de salud, educativo, entre otros, lo que podría estar contribuyendo a reproducir las condiciones de la desigualdad (Elías, Misiego, Machado, Perazzo y Díaz, 2014).

De este modo, el problema de la limitación financiera de los establecimientos educativos no implica pocos elementos de cuya disponibilidad se pueda prescindir. El acceso a ellos por los estudiantes –con carga o sin carga financiera para sus familias– marca la diferencia entre disponer de recursos y canalizarlos para los fines de la educación y la escuela, o bien, no contar con recursos (o disponerlos de forma escasa), debatiéndose entre atender los requerimientos materiales de la escolarización o atender otras prioridades que hacen a los hogares.

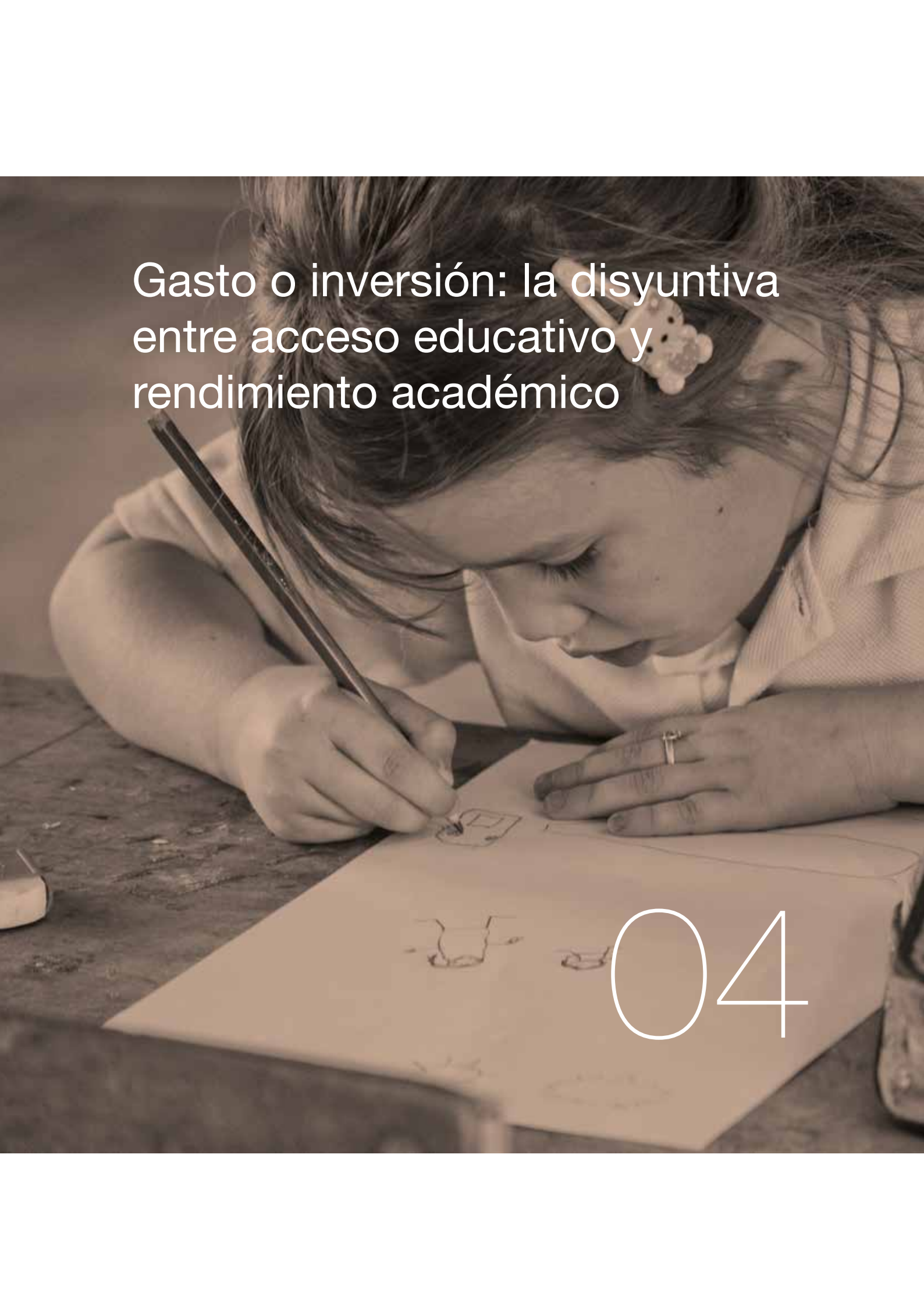
A este respecto, los primeros hallazgos del estudio muestran que, para los establecimientos públicos donde la concurrencia escolar es propia de familias de clases desfavorecidas, las erogaciones a cargo de los hogares son proporcionalmente elevadas, en comparación con la escasa inversión de las instituciones educativas que funcionan sobre montos reducidos para asegurar la cobertura de los costos de funcionamiento.

En ese sentido, los montos reducidos fuerzan a ciertas instituciones a depositar sobre las familias la responsabilidad de cubrir determinados gastos, bajo el concepto del aporte voluntario en el marco de la inscripción. Asimismo, el uso del uniforme se suma al paquete de erogaciones en el inicio del año escolar.

“ Y para inscribirle tenía que dar diez mil cada uno. Un tiempo vino una directora que duró cuatro, cinco meses cuando estábamos en crisis por la escuela y ella cobraba por todo. Ella nos cobraba porque pedíamos, viste que mi marido cobra la escolaridad pues de ellos, teníamos que pedir ese, la autorización. Nos cobraba por ese, los uniformes estaban un poquito más caros. (C.V., Asunción, 30 de noviembre de 2021) ”

Las familias con recursos escasos que recurren a establecimientos de perfil socioeconómico desfavorecido acentúan también el sistema educativo adverso para la eficacia. La lógica de costos transferidos, según la cual la política pública (el Estado) se desenvuelve con aportes mínimos y la calidad del proceso educativo depende de improntas locales de gestión, constituye uno de los factores explicativos de las limitadas condiciones de rendimiento.

En ese marco, un fenómeno como el de la deserción, por ejemplo, lejos de explicarse por la “motivación” individual, se comprende mejor al observarse los factores socioeconómicos vinculados al entorno de los estudiantes. Principalmente en las zonas rurales del país, la falta de recursos financieros dificulta a las familias pobres continuar solventando los estudios, lo que desemboca en incorporaciones tempranas de sus miembros al mercado laboral (Coronel, 2015).



Gasto o inversión: la disyuntiva
entre acceso educativo y
rendimiento académico

04



4.1 Erogación pública en la educación: fuentes y transferencias desde el Estado

Al examinar el presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencias, se identifica que sus fuentes de financiamiento son, principalmente, de tres tipos: en primer lugar, los Recursos del Tesoro, que se constituyen por los impuestos recaudados (IVA, Impuesto a la Renta de las Empresas, el Selectivo al Consumo y los impuestos al Comercio Exterior), así como los royalties y las compensaciones que provienen de las entidades hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá. En segundo lugar, los Recursos del Crédito Público, que constituyen los préstamos otorgados al Estado paraguayano para financiar los gastos de inversión pública en infraestructura física y social. En tercer lugar, los Recursos Institucionales, que se generan por las entidades públicas y son administrados por cada entidad receptora (Juntos por la Educación, 2019).

Los grupos del gasto, que determinan la naturaleza de los bienes y servicios que adquiere cada entidad del Estado, se clasifican en servicios personales, servicios no personales, bienes de consumo e insumos, inversión física, servicio de la deuda pública, transferencias y otros gastos (ver esquema 1). Esta clasificación se da como resultado de las variaciones en los activos y pasivos de cada institución en el cumplimiento de sus objetivos, metas y fines durante el desarrollo de sus actividades.

Esquema 1
Clasificador presupuestario. Grupos del Gasto. Ejercicio fiscal 2022

100	Servicios personales	Retribuciones a los funcionarios o empleados y/o personal. Comprenden remuneraciones básicas, remuneraciones temporales, asignaciones complementarias, personal contratado, remuneraciones por servicios en el exterior y otros gastos de personal.
200	Servicios no personales	Servicios para el funcionamiento de los entes estatales, incluidos los que se destinan a conservación y reparación de bienes de capital. Comprenden: servicios básicos, arrendamientos de edificios, terrenos y equipos, servicios de mantenimiento, limpieza y reparación, servicios técnicos y profesionales, publicidad e impresión, servicios comerciales y financieros.
300	Bienes de consumo e insumos	Gastos en concepto de materiales y suministros consumibles para el funcionamiento de los Organismos y Entidades del Estado y gastos destinados a la conservación y reparación de bienes de capital. Incluyen la adquisición de productos e insumos para su transformación por aquellas entidades y organismos que desarrollan actividades de carácter no industrial y servicios para la producción de bienes, servicios o construcciones no destinados a la venta de sus productos y por determinadas dependencias que distribuyan elementos adquiridos con fines promocionales luego de su exhibición.
500	Inversión física	Gastos de inversiones en adquisiciones de inmuebles, construcciones, reconstrucciones y reparaciones mayores de bienes públicos de capital, adquisiciones de maquinarias, equipos, semovientes y activos intangibles, inclusive estudios de proyectos de inversión destinados a conformar el capital fijo.
700	Servicio de la deuda pública	Comprende el pago de intereses, comisiones, amortizaciones y otros gastos de la deuda pública interna y externa, de corto, mediano y largo plazo, la deuda documentada con proveedores residentes en el país y en el exterior, la recompra de títulos y bonos de deuda interna y externa, el refinanciamiento o conversión de la deuda pública.

800	Transferencias	Aportes entre Entidades y Organismos del Estado, destinados a financiar gastos corrientes o de capital. Constituyen recursos reembolsables o no y sin contraprestación de bienes o servicios. Comprenden las transferencias a los sectores público, privado y al sector externo.
900	Otros gastos	Erogaciones no contempladas en los grupos de gasto anteriores. Comprenden el pago de impuestos, tasas y multas, la devolución de impuestos, intereses de entidades financieras públicas, los descuentos por ventas, reservas técnicas y cambiarias, deudas pendientes de pago de ejercicios anteriores, gastos reservados e imprevistos. No incluyen los cargos por las provisiones, reservas anuales para depreciación correspondientes al uso de activos fijos y amortización de activos intangibles, ni el importe derivado de operaciones que disminuyen el patrimonio (capital, reservas y resultados acumulados de ejercicios anteriores) de las empresas públicas y entidades financieras, cuya información corresponde al balance.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2022).

Teniendo en cuenta los datos del presupuesto de los últimos años, se observa que el Ministerio de Educación y Ciencias contó, en el año 2018, con un plan financiero de Gs. 7,9 billones, de los cuales ejecutó el 90%, es decir, Gs. 7,2 billones en términos nominales, lo que indica un crecimiento del 13,2% con respecto al año anterior. Debido al aumento del 16% en sueldos para los docentes, el incremento más remarcado se dio en servicios personales (Ministerio de Hacienda, 2018). Ahora bien, la ejecución neta del MEC fue de Gs. 5,8 billones, monto que este ministerio utilizó para cumplir con sus acciones misionales durante el año 2018. El monto restante, de Gs. 1,4 billones, fue utilizado para transferencias a entidades descentralizadas.

La mayor parte de la partida presupuestaria –a saber, Gs. 5,1 billones– fue ejecutada en servicios personales, mientras que la reducción en servicios no personales se dio, sobre todo, en servicios básicos, servicios técnicos y profesionales y, por último, capacitación y adiestramiento. El segundo grupo con mayor participación en el presupuesto ejecutado es el de transferencias, con Gs. 1,6 billones. De estos, Gs. 1,4 billones (84,7%) fueron destinados a las transferencias a entidades descentralizadas, lo que incluye transferencia de capital a la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), a través del FONACIDE, para pago anticipado por la construcción del edificio para oficinas corporativas de esta entidad (Ministerio de Hacienda, 2018).

Entre las transferencias, Gs. 245 mil millones fueron ejecutados para el gasto misional del MEC. De estos, Gs. 99 mil millones se ejecutaron con respecto a la provisión de alimento escolar a estudiantes de Educación Inicial y Educación Escolar Básica, por un lado, y para estudiantes de Educación Técnica y Profesional de establecimientos educativos del sector público y privado subvencionado de la capital, por el otro.

Por otra parte, fueron entregados 1.391.444 kits escolares a estudiantes de Educación Escolar Básica, Educación Media y Educación Permanente, con una inversión de casi Gs. 80 mil millones. En la gratuidad de la educación, fueron invertidos poco más de Gs. 59 mil millones para su fortalecimiento en la Educación Inicial, Educación Escolar Básica y Educación Media, alcanzando a 1.158.519 estudiantes (MEC, 2018).

Con respecto a los proyectos del MEC financiados con FONACIDE, del total de Gs. 292 mil trescientos millones, fueron destinados al Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEPE) casi Gs. 19 mil millones, a Apoyo Operativo Gs. 6 mil trescientos millones, a Textos y Guías Gs. 35 mil millones, a TIC casi Gs. 29 mil millones, a Primera Infancia algo más de Gs. 32 mil millones, a Capacitación Docente Gs. 36 mil millones y a Infraestructura más de Gs. 134 mil millones.

En el año 2019, el MEC ejecutó Gs. 7,8 billones, el 88% del plan financiero. En términos nominales, esta ejecución significó Gs. 658 mil quinientos millones más que el año precedente. En términos absolutos, fue en servicios personales y transferencias donde se dieron los aumentos más relevantes.

Servicios personales alcanzó el 72,1% ejecutado, es decir, Gs. 5,6 billones, registrando un aumento del 9,7% en comparación al año anterior, lo que se explica por el aumento del 16% para el pago de sueldos a docentes (Ministerio de Hacienda, 2019). Transferencias, por su parte, constituye el segundo grupo de mayor participación en el presupuesto ejecutado. En términos nominales, fueron ejecutados Gs. 1,7 billones, de los cuales se destinaron a transferencias monetarias a entidades descentralizadas Gs. 1,5 billones y el monto restante de Gs. 215 mil quinientos millones a otras transferencias.

De las otras transferencias, Gs. 90 mil setecientos millones fueron ejecutados para la entrega de alimentación escolar a estudiantes de diferentes niveles y modalidades, tanto del sector oficial como privado subvencionado de la capital, sobre todo del primer y segundo ciclos de la Educación Escolar Básica. Los demás recursos transferidos fueron ejecutados en establecimientos educativos de gestión oficial, en conceptos como gratuidad escolar, becas, entre otros (Ministerio de Hacienda, 2019).

Aproximadamente 1.445.760 estudiantes del sector oficial y privado subvencionado fueron beneficiados con kits de útiles escolares, mientras que 46.138 estudiantes de Asunción recibieron la merienda escolar, 29.128 estudiantes recibieron el almuerzo escolar y 3.138 estudiantes recibieron colaciones (MEC, 2019).

Con relación a los proyectos del MEC financiados con FONACIDE, de un total de Gs. 265 mil setecientos millones, fueron destinados a SNEPE Gs. 13 mil quinientos millones, a Transformación Educativa Gs. 9 mil seiscientos millones, a Apoyo Operativo Gs. 8 mil seiscientos millones, a Textos y Guías Gs. 19 mil quinientos millones, a TIC Gs. 40 mil quinientos millones, a Primera Infancia Gs. 42 mil cien millones, a Capacitación Docente Gs. 35 mil ochocientos millones y, por último, a Infraestructura Gs. 96 mil millones.

En el año 2020, el MEC tuvo un presupuesto de Gs. 7,6 billones para el cumplimiento de sus objetivos, de los cuales se ejecutaron Gs. 6,8 billones, es decir, el 89,6% del total asignado. En servicios personales se ejecutaron Gs. 6,2 billones; en servicios no personales Gs. 109 mil cuatrocientos millones; en bienes de consumo e insumos Gs. 136 mil doscientos millones; en inversión física Gs. 173 mil quinientos millones; en transferencias Gs. 231 mil millones; y en otros gastos Gs. mil millones.

Para atender la problemática existente en el sistema educativo, el MEC ha implementado cuatro programas sustantivos: la Atención Educativa Oportuna al Pre Jardín y Jardín, la Educación Media Integrada, la Calidad del Aprendizaje y la Culminación Oportuna de Estudios.

La Atención Educativa Oportuna al Pre Jardín y Jardín busca el aumento del acceso a servicios educativos oportunos y diversificados de atención, con el fin de alcanzar el desarrollo integral de niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años. Este programa ejecutó en el año 2020 Gs. 144 mil millones, de los cuales el 58% fue destinado al proyecto “Ampliación en la Atención Educativa desde la Gestación hasta 5 años”. De esto, se ejecutó, sobre todo, en la infraestructura de 171 espacios educativos y 94 obras, que corresponden a espacios de Pre Jardín y Jardín, Servicios de Atención Temprana y Programa de Atención a la Niñez y a la Familia (Ministerio de Hacienda, 2020).

El programa de Educación Media Integrada busca mejorar las condiciones de enseñanza-aprendizaje de los estudiantes a través de la provisión de materiales bibliográficos, por un lado, y de la reforma de los procesos de enseñanza de los educadores con el fin de optimizar su desempeño, por el otro. Este programa presentó una menor ejecución financiera de entre los programas mencionados más arriba: de los Gs. 86 mil novecientos millones asignados en 2020, ejecutó

Gs. 7 mil doscientos millones (8,2%). La actividad “Difundir las ofertas educativas”, por ejemplo, casi no tuvo avances presupuestarios, lo que se explica probablemente por la interrupción de los procesos administrativos y operativos a causa de la medida de aislamiento preventivo general tomada por el Gobierno nacional a raíz de la pandemia por COVID-19 (Ministerio de Hacienda, 2020).

Con respecto al programa de Calidad del Aprendizaje, que persigue el objetivo de que estudiantes de 6 a 17 años accedan a una educación de calidad, se ejecutaron Gs. 40 mil setecientos millones. Parte de estos recursos fueron destinados a la entrega de equipos tecnológicos a 138 establecimientos educativos, para los bachilleratos técnicos en informática y diseño gráfico del MEC.

El programa de Culminación Oportuna de Estudios busca la igualdad de oportunidades para estudiantes de 6 a 17 años con respecto a la culminación oportuna de la educación. Este programa ejecutó Gs. 219 mil seiscientos millones, de los cuales se destinó la mayor parte, es decir, Gs. 142 mil millones, a la optimización de los programas compensatorios, con lo que se lograron la provisión de útiles escolares, el otorgamiento de becas y la entrega de alimento escolar.

Según datos del Ministerio de Hacienda, en el año 2020 se entregaron 1.929.389 kits escolares para los diferentes niveles del sistema educativo, se entregaron kits de alimentos a 16.878 estudiantes de Educación Inicial y a 92.294 estudiantes de la Educación Escolar Básica y la Educación Media. Asimismo, se otorgaron becas a 550 estudiantes del tercer ciclo y a 661 estudiantes de la Educación Media (Ministerio de Hacienda, 2020).

En el año 2021, el Ministerio de Educación y Ciencias se ubicó en el segundo lugar entre los ministerios con desempeño más alto, con un 93% de ejecución presupuestaria, que en términos nominales fue de Gs. 6,6 billones.

En servicios personales se ejecutaron Gs. 6 billones; en servicios no personales Gs. 111 mil doscientos millones; en bienes de consumo e insumos Gs. 141 mil doscientos millones; en inversión física Gs. 228 mil quinientos millones; en transferencias Gs. 246 mil seiscientos millones; y en otros gastos Gs. 691 millones.

En servicio educativo en nivel inicial se ejecutaron Gs. 126 mil millones; en servicio educativo primer y segundo ciclo EEB Gs. 3,4 billones; en servicio educativo tercer ciclo de la EEB y EM Gs. 1,3 billones; en servicio educativo a jóvenes y adultos de 15 años y más Gs. 301 mil millones; y en resto del gasto 1,4 billones (Ministerio de Hacienda, 2021).

En la entrega de alimentación escolar a estudiantes de la capital se desembolsaron Gs. 144 mil millones, mientras que, en concepto de gratuidad escolar, se destinaron Gs. 86 mil millones. En ese sentido, entre los resultados alcanzados

por este ministerio en 2021 se encuentra que la alimentación escolar alcanzó a 53.259 estudiantes de Asunción, se otorgaron becas a 4.999 estudiantes del tercer ciclo de la EEB y de la EM, la gratuidad escolar alcanzó a 1.143.549 estudiantes y 17.217 establecimientos educativos y, además, aproximadamente 1.400.000 estudiantes fueron beneficiados con canastas básicas de útiles escolares.

En lo que concierne a la capacitación de los educadores, se alcanzó a 2.000 gestores educativos matriculados y 1.690 docentes matriculados. Este componente de la formación docente se halla en directa relación con las condiciones materiales e intelectuales concretas que requiere la eficacia educativa, mencionadas al inicio de este apartado, en conjunto con la infraestructura y los útiles e implementos didácticos.

Como muestra Serafini (2011), la tendencia de la inequidad en el gasto público se expresa no solo en el sector de la educación, sino también en salud y previsión (ver cuadro 3)². En su repercusión sobre los gastos de los hogares, se constaba que los deciles de mayores ingresos recibían el mayor porcentaje de gasto público, lo que indica que el efecto distributivo en educación es más pronunciado. En salud puede notarse una distribución relativamente equitativa, pero el peso mayor se concentra en el 50% de más ingresos de la población. El caso de las pensiones alberga la concentración extrema en los deciles de población de mayores ingresos, con prácticamente ningún peso en aquellas poblaciones en condiciones de pobreza más crítica. El gasto en educación es el que tiene mayor peso con respecto a los ingresos, sobre todo en los deciles más bajos (de mayor incidencia de pobreza). Esto implica la importancia del gasto público en educación en el conjunto de las erogaciones familiares y su papel crucial en la disminución de la exclusión económica.

² Se carece de un estudio actualizado sobre gastos privados, al menos hasta el año 2021.

Cuadro 3
Gasto social en Paraguay

DECIL INDIVIDUOS	EDUCACIÓN		SALUD		PENSIÓN	
	BENEFICIOS/ INGRESOS	% RECIBIDO	BENEFICIOS/ INGRESOS	% RECIBIDO	BENEFICIOS/ INGRESOS	% RECIBIDO
1	26,5	5,9	7,8	6,2	0,1	0
2	29,7	11,7	3,5	6,9	0	0
3	16,9	9,5	3,5	9,9	0,2	0,1
4	14,6	10,7	2,1	7,8	0,3	0,3
5	10,2	10	2,1	10,3	0,3	0,3
6	7,9	9,8	2	13,1	3,4	4,8
7	5,5	8,6	1,7	13,3	3,6	6,5
8	5,8	11,9	1,2	12,7	2,6	5,8
9	4,3	12,6	0,8	12,1	5,5	17,9
10	1,6	9,3	0,2	7,7	7,8	64,2
Promedio	12,3	100	2,5	100	2,4	100

Fuente: Serafini (2011).

Los gastos en educación de los hogares en Paraguay muestran diferencias importantes por área de residencia e idioma (ver cuadro 4). En promedio, un hogar urbano gasta aproximadamente Gs. 176 mil mensuales, mientras que un hogar rural destina a educación Gs. 31 mil mensuales. Asimismo, se observa que un hogar monolingüe español tiene un gasto promedio en educación marcadamente superior al de un hogar monolingüe guaraní e incluso al de un hogar bilingüe. Según Gayoso y Ervin (2016), es probable que estas diferencias entre hogares urbanos y rurales, así como entre hogares clasificados por idiomas, no expresen necesariamente diferencias en las preferencias por la educación, sino que aquellas pueden estar vinculadas a problemas en la oferta educativa, como escuelas muy distantes, un menor número de escuelas en la zona, entre otras.

Cuadro 4
Gastos en educación de los hogares en Paraguay

VARIABLES	TOTAL	ÁREA		IDIOMA		
		URBANA	RURAL	GUARANÍ	ESPAÑOL	BILINGÜE
Gastos en educación	116	176	31	38	271	123
	(272)	(334)	(97)	(117)	(454)	(222)
Gasto total	4.211	5.081	2.992	3.122	6.153	4.454
	(3.042)	(3.441)	(1.757)	(1.910)	(4.306)	(2.640)
Gastos en educación	0,019	0,027	0,008	0,008	0,035	0,023
(% del gasto total)	(0,04)	(0,04)	(0,02)	(0,02)	(0,05)	(0,04)
Índice de riqueza*	3,155	3,542	2,613	2,632	3,808	3,445
	(1,01)	(0,86)	(0,95)	(0,92)	(0,85)	(0,84)
Núm. miembros del hogar	4,910	4,839	5,010	5,151	4,633	4,761
	(1,98)	(1,97)	(2,01)	(2,11)	(1,79)	(1,89)
Núm. de hijos entre 6 y 19 años	1,981	1,861	2,151	2,164	1,796	1,853
	(1,22)	(1,12)	(1,33)	(1,34)	(1,01)	(1,12)
Mujeres entre 6 y 19 años (%)	0,501	0,514	0,483	0,506	0,496	0,498
	(0,41)	(0,42)	(0,40)	(0,40)	(0,42)	(0,42)
Hombres entre 6 y 19 años (%)	0,499	0,486	0,517	0,494	0,504	0,502
	(0,41)	(0,42)	(0,40)	(0,40)	(0,42)	(0,42)
Años de educ. máximo-hombre	8,282	9,364	6,767	6,716	10,270	9,136
	(4,94)	(5,04)	(4,37)	(4,27)	(5,51)	(4,74)
Años de educ. máximo-mujer	8,855	10,274	6,868	6,717	11,878	9,829
	(4,76)	(4,67)	(4,14)	(4,22)	(4,20)	(4,42)
Jefe de hogar mujer	0,363	0,389	0,326	0,328	0,421	0,374
	(0,48)	(0,49)	(0,47)	(0,47)	(0,49)	(0,48)
Edad jefe del hogar	45,378	45,287	45,505	47,005	42,729	44,856
	(13,43)	(13,29)	(13,61)	(14,25)	(11,67)	(13,01)
Jefe de hogar mon. guaraní	0,452	0,288	0,680	1,00	---	---
	(0,50)	(0,45)	(0,47)			
Jefe de hogar bilingüe	0,337	0,403	0,245	---	---	1,00
	(0,47)	(0,49)	(0,43)			
Jefe de hogar mon. español	0,211	0,309	0,074	---	1,00	---
	(0,41)	(0,46)	(0,26)			
Nro. de observaciones	3.133	1.924	1.209	1.521	628	984

Fuente: Gayoso y Ervin (2016).

Nota: *En miles de guaraníes. Errores estándares reportados en paréntesis. *El índice de riqueza fue estimado utilizando la metodología de componentes principales y captura las condiciones de vivienda y tenencia de activos de los hogares.

4.2 Perspectiva del gasto y la inversión en la experiencia de las familias

Para muchas familias, la escolarización de los hijos tiene lugar por una doble motivación: el carácter legalmente obligatorio –estipulado por el Estado para la educación escolar básica y la educación de nivel medio– y un sentido de obligación moral. De esta manera, según las condiciones socioeconómicas y la posición social de las familias, las erogaciones financieras, ineludibles en el sistema educativo paraguayo, cobran un significado u otro. Más específicamente, para ciertos sectores son gastos que se emprenden sin elección y a pesar de otras prioridades, pero que se hacen inexcusables debido a que conciernen la educación de sus hijos; para otros sectores son inversiones que se emprenden con una perspectiva de rédito social y económico en el largo plazo.

Así definidas, la estructura económica y las desigualdades sociales hacen que la carga financiera de la matriculación y el transcurso escolar sean percibidas por los responsables familiares de las clases desfavorecidas como un “mal necesario”, como gastos de los que esperan desembarazarse en el menor plazo posible. De esta forma, el propósito principal de dichas familias, en lo que respecta la educación escolar, es acceder a la escuela y transcurrir los planes de estudio, si es posible, sin interrupciones ni escollos que dilaten y/o arriesguen el costoso esfuerzo financiero para cumplir con los mandatos legales y sociales. En consecuencia, una lógica instrumental se impone sobre la relación entre las familias y el establecimiento educativo cuando aquellas reconocen la legitimidad de la escuela, al mismo tiempo que constatan su elevado costo para sus economías.

El bajo margen de maniobra para delinear el transcurso educativo de sus hijos genera en muchos padres una incertidumbre sobre los proyectos de vida de su prole, en asociación con sus experiencias de vulnerabilidad social en las que interiorizaron, a lo largo de la vida, que la escolaridad es un recurso sacrificable. Por lo tanto, el límite del *sentido de inversión* para las familias de estas categorías sociales está condicionado por el desconocimiento de cómo infundir en sus hijos una actitud favorable hacia los estudios, hacia la escuela misma y a favor de una proyección de futuro. Por ello, para las familias de sectores desfavorecidos, incurrir en ciertos tipos de erogaciones no es percibido como inversión y carece de sentido, siendo –además de prohibitivo– altamente riesgoso.

Este elevado costo de la educación asociado a la deficiencia del sistema educativo en generar cualificaciones para el mercado laboral es lo que vacía de sentido a la inversión escolar al interior de las familias de clases desfavorecidas. Los costos en educación configuran escenarios de riesgo, dado que disminuyen la posibilidad económica de las familias de responder a otros riesgos potenciales,

como las enfermedades, teniendo en cuenta la magnitud del gasto de bolsillo en el acceso a la salud (Giménez, 2021); la pérdida de trabajo, cuyas consecuencias se recrudecen al considerar que las características del mercado laboral son el subempleo, la precariedad y la informalidad, sumadas a un débil sistema de protección social (Serafini, 2019), así como –y, quizás, el más importante entre las familias de sectores más desfavorecidos socialmente– el riesgo al hambre, en tanto la seguridad alimentaria y el ejercicio del derecho a la alimentación son dimensiones todavía rezagadas en el país (Campos y Benavidez, 2021).

Estos elementos, en su conjunto, constituyen las bases de la *subjetivación de la incertidumbre*, por cuanto la elevada inversión –relativamente– no se halla asociada a una seguridad de los beneficios, sino que, muy al contrario, incrementa la inseguridad ante las contingencias y adversidades en otras esferas directamente vinculadas a la reproducción. Es por lo que el cumplimiento de las obligaciones legal y moral aludidas más arriba es un efecto del ejercicio del poder sobre estas familias que, en última instancia, solo tienen el recurso de la deserción escolar como medida para la supervivencia.

No obstante, en familias de ciertas fracciones de dicho sector social, esta inversión tiene sentido para cierto tipo de miembros, o sea para algunos hijos o hijas en quienes reconocen tendencias o propensiones a progresar en su proceso educativo. Por lo general, en la actualidad, la conformidad con esas erogaciones se da respecto a las hijas adolescentes que, contra la causalidad de lo probable, como dijera Bourdieu, irrumpen con ciertas actitudes y acciones orientadas a sostener su escolarización.

“ Mi hija de diecisiete años quiere irse a la facultad (pero) ¿qué pasa? Vos le vas a mandar a la UNA, pero ella no tiene qué comer, ella tiene que tener para sus gastitos, todo y ¿quién le ayuda del gobierno? Nadie. Yo tengo que luchar para que ella vaya a la facultad y eso.

[Para enviarle] voy a tener que luchar, no sé de dónde, pero ella quiere irse y yo creo que tengo que hacer algo para que ella... [...] Como te digo, nosotros estamos sosteniendo como se puede la casa y todo, pero la Facultad es carísima, entonces yo prefiero que ella trabaje y estudie (M.B., Asunción, 23 de diciembre de 2021)

Esto último se hace más frecuente entre las familias de zonas rurales, donde el cúmulo de gastos que demanda la escolarización obligatoria compele a establecer límites al desembolso financiero. Tratándose de esfuerzos extraordinarios que les privan de algunos bienes y servicios de necesidad básica –alimentación, adecuación de la vivienda, renovación vestimentaria, entre otros–, las

erogaciones cumplen el propósito de exponer públicamente el cumplimiento de una *obligación moral*, antes que legal.

“ Hay muchos gastos en la educación de los niños, pero tratamos de sobrellevar eso porque [en esta pandemia] tuvimos que vernos de distintas maneras, trabajar, el recorte del trabajo, el recorte también de disminución de personal.

Esperemos que ya salgamos a flote, eso lo que estamos esperando, pero la educación siempre sigue vigente, ahí está latente, digo que hasta donde pueda voy a acompañarle a mi hijo. [...] Realmente yo gasté en uniforme [...] y no puedo pues dejarle a mi hijo que se vaya... ya está todo corto y demás cosas, esos detalles pues trato yo también de cuidar. (E.L., Villeta, 9 de diciembre de 2021)

El descuido de los niños y jóvenes de sus responsabilidades escolares es interpretado por los padres como causalidades, pero dado que es frecuente entre las clases desfavorecidas que muchos de ellos tengan dificultades para asumir con seriedad y rigurosidad su escolarización, las expectativas parentales son finalmente traspuestas a un orden sobrenatural o, bien, a la “suerte”.

“ Dos de mis hijos van a la escuela; el mayor, en edad escolar, ya no. Uno está terminando noveno [grado] y mi hija [está] terminando segundo grado. La que está terminando noveno grado va a continuar, “si Dios quiere”, aquí en el colegio [...] [En cuanto a las calificaciones], el nene, esta vuelta, bajó sus notas, pero eso ya por irresponsable nomás, porque no le falta nada para estudiar, solamente por ‘kaigue’ [a causa de] los jueguitos en el teléfono. Ese es el problema; ese es el tema [que le dificulta] trabajar [...] (M.L., Villeta, 9 de diciembre de 2021)

Asimismo, la negligencia en el cuidado de los insumos y materiales, el recurrente extravío de los útiles, así como el desgaste incontrolado en su uso, son indicadores de que las actividades y tareas escolares constituyen más un ritual obligatorio que un proceso significativo de enseñanza y aprendizaje. La mayoría de los padres de las fracciones bajas de las clases desfavorecidas no pueden o incluso desconocen la relevancia de hacer seguimiento a la escolaridad de sus hijos.

“ Los kits escolares les llegaba todo... aguantaba y después hasta el momento que no aguantó más los [lápices de] colores y lápiz de papel que compramos otra vez porque se pierden todo. [...] Por ejemplo, uno ‘mba’e’ lo que les compro, uno

nomás, así, para los chicos; los otros tienen todo, pero [hay] algunos que pierden y compro otra vez (A.I., Asunción, 7 de diciembre de 2021)

”

El cumplimiento del deber público (de escolarizar a los hijos) es lo más importante en los esfuerzos de los sectores sociales desfavorecidos, por lo tanto, un transcurso regular hace parte de sus expectativas y acciones. En esas familias, el *leitmotiv* de sus esfuerzos y erogaciones es que su prole logre “pasar de grado”, no así aprender, primordialmente.

“ Tal vez, este año, otro que viene, tiene que esforzarse más o, si no, si es que se queda tiene que... pero yo nunca tuve problemas, siempre mis hijos pasaban todo, yo tengo cuatro hijos y todos hicieron ahí [...] hasta el noveno [...] (C.R., Asunción, 23 de diciembre de 2021)

”

El requerimiento de la modalidad presencial de clases, sobre todo entre los padres de familias de los sectores desfavorecidos, obedece a que las exiguas condiciones para una escolarización en modalidad virtual, la carencia de medios tecnológicos y de conectividad eficaz, así como la dificultad de acompañamiento parental, ponen en riesgo el nivel de aprendizaje de los hijos que, entre muchos de ellos, consideran como una de las causas principales del rezago respecto a estudiantes de otros sectores sociales.

“ Ellos el año pasado, para qué ‘pio’ te voy a mentir, no dieron luego lectura. Este año recién, por eso es que les fuerza mucho a ellos, yo eso lo que estoy diciendo, ahora si ellos se van a las presenciales, les va a costar mucho. En esta última etapa ya empezaron a hacer la tabla de multiplicar, por ejemplo. Y no es lo mismo estar frente a un pizarrón que virtualmente así nomás... porque hay muchos papás y mamás que trabajan, muchos que vienen a las 5 o 6 de la tarde a la casa... ¿Y qué ‘piko’ van a aprender a la noche los niños, cuando tienen que dormir? Va a ser difícil este año que viene para ellos.

[...] No, [prefiero que las clases sean] presenciales. Si es por mí, ya quiero que venga la vacuna para los más chicos. Yo pues sé la situación de mi hijo, eso lo que ‘ijetu’uta’, porque si yo le quiero mandar y no viene la vacuna para ellos, ¿cómo voy a hacer con el chiquito así? No tiene enfermedad grave, pero es alérgico, cualquier cosa se le puede pegar. (G.G., Asunción, 7 de diciembre de 2021)

”

En este sentido, no se debe incurrir en el error de negar un reconocimiento de esta situación por parte de las familias de clases desfavorecidas. Estas logran identificar las deficiencias del sistema educativo en el proceso de enseñanza-aprendizaje, así como las dificultades –tanto sociales como institucionales– que obstaculizan una escolarización que les signifique beneficios académicos y socioeconómicos. Si la modalidad presencial tiene su carga y dificultad, es la única modalidad que asegura cierta “equidad” entre las condiciones familiares para la escolarización de la población infantil y adolescente.

Dentro de la esfera de definiciones sobre la educación, también se halla una disputa entre las representaciones y las prácticas que cada fracción de clase considera legítimas. Lo esencial en esto es que estas redefiniciones en torno a lo educativo se imputan, muchas veces, a una cuestión ética, vale decir, en torno a la voluntad de cada agente en destinar recursos a los procesos de escolarización de sus hijos e hijas. Y esto es esencialmente político, por cuanto la legitimación de un tipo de disposición delimita el campo de responsabilidades sobre la educación, así como puede hacer olvidar las condiciones históricas y económicas que se hallan en la génesis de las disposiciones. Esto se percibe bien al analizar la modalidad virtual de las clases escolares y el acompañamiento parental que exige, donde los miembros de las clases intermedias dirigen una crítica directa a los estilos de vida diferenciados de las clases bajas.

“ Muchas mamás, muchos papás, para no estar enseñándole a sus hijos ellos nomás ya le hacían la tarea y enviaban por fotos, que le resulta más fácil, ¿cómo no vas a saber hacer ahí?, te dije pe, tenés que poner pe, pe a, pe a te o, pato, ¿no sabés la te?, ¿no?, así, y ya lo hace él, entonces ya hizo rápido, ya fotografió, porque tiene que ver su novela, porque vienen sus amigos a tomar, es así la vida, lo que menos le interesa casi a la gente que sus hijos puedan progresar. Esa es la parte fundamental que tenemos en gran parte de este barrio y los barrios marginales de más aquello lado, hablamos directamente de gente pobre, la gente rica piensa de otra manera, el rico lógicamente quiere que su hijo progrese y quiere que dé lo mejor y le hace estudiar en grandes instituciones educativas o extranjero, el pobre es diferente, esa es nuestra triste realidad. (M.T., Asunción, 14 de diciembre de 2021) ”

A diferencia de las familias de clases desfavorecidas, las familias de *clases medias* que residen casi exclusivamente en zonas urbanas tienen como propósito principal –en lo que concierne a la escolarización y la inversión económica respectiva– obtener éxito en los procesos de enseñanza-aprendizaje para delinear proyectos de vida de largo plazo. Generalmente, entre estas familias, los sacri-

ficios en el presente para beneficios en el futuro justifican las erogaciones económicas para la educación, tomando el sentido de una *acumulación originaria del capital cultural*, el cual, en el desempeño académico, implica un proceso de movilización de recursos para la modificación de las condiciones de vida y para la movilidad social (Ortiz, Goetz y Gache, 2017).

O sea, en las clases medias, ciertos niveles mínimos de aprendizaje constituyen el punto central de sus inversiones, atendiendo a que, por una parte, es un requisito para la aprobación cognitiva y la progresión en el plan de estudio, así como, por otra parte, es la condición para el acceso y desempeño en la vida social posescolar. A este respecto, es visible de qué modo el proceso de escolarización en estas familias está configurado dentro de un horizonte de posibilidades fijadas a largo plazo. En ello se incluye, no solo la escolarización propiamente dicha, sino además un trabajo parental sostenido de inculcación y construcción de sentido en torno a objetivos de largo plazo.

“ La educación es un compromiso, más bien, mucho más fuerte de la familia que de la escuela y que para que nuestros niños terminen y lleguen al objetivo que nosotros nos trazamos y que ellos se trazan, depende muchísimo de nosotros también y de ellos, no solamente de la escuela. Esa es nuestra mentalidad [...] que ellos terminen el colegio, primeramente, y por sobre todo que ingresen en la facultad y terminen una carrera universitaria, ese es nuestro objetivo. Ese es nuestro objetivo que nosotros día a día al más grande le hablamos, al más chico nos ubicamos a su nivel, pero el más grande tiene muchos pensamientos ya a futuro, por ejemplo. [...] Y así hablamos, ese es nuestro proyecto, nuestros objetivos, el camino que nosotros trazamos, ojalá que no se desvíe mucho de lo que nosotros planeamos, pero tenemos una visión. (G.S., Villeta, 9 de diciembre de 2021) ”

Además, las familias de clases medias –especialmente las de fracciones bajas, que recurren a estrategias de ahorro y precaución en los aspectos más elementales– se preocupan por que sus hijos atiendan y cuiden sus útiles, materiales y uniformes, porque el ahorro de erogaciones constantes les permite atender otras dimensiones educativas, como la adquisición de libros, tecnología de la información y comunicación, o bien, refuerzo escolar que consideran necesarios para asegurar el rendimiento académico.

“ Por mi hijo yo les compro muy poco porque cuidan sus cosas, ya valoran más, porque nosotros así les inculcamos a nuestros hijos, ya valoran más sus cosas porque ya no son más tan

criatura; las criaturas pierden más sus cosas, pero ellos ya no. La verdad les compramos poco: cuatro, cinco unidad[es] al año, ellos cuidan más sus cosas.

El uniforme hay de tres calidad[es]: el bueno, muy bueno y el que se utiliza ya en la oficina; [que] casi es cinco veces más [que] el precio del común, pero nosotros les compramos el muy bueno nomás, no el de oficina porque dura más pues... porque el bueno le comprás, de mala calidad, y no dura, no le sirve, porque ellos en cualquier momento se les rompe o crecen rápido y ya les deja. [...] El zapato le compré de buena calidad para que le dure, le compré de C Y C Calzados; está casi doscientos treinta y cinco mil guaraníes el zapato, inclusive tiene dos. (S.M., Asunción, 14 de diciembre de 2021)

”

Este perfil de familias, caracterizado por cierta calificación académica y profesional de los jefes de hogar, con fuentes de ingresos estables o regulares, explica la perspectiva compartida en esas clases sociales de confiar en la educación, tomando esta legitimidad y constituyendo el fundamento de sus inversiones económicas y simbólicas. En el contexto educativo actual, la inversión tecnológica, por ejemplo, conlleva un conjunto de erogaciones que significan una pesada carga financiera, cuyos efectos marcan la diferencia en los procesos de enseñanza-aprendizaje y en el desempeño académico general. Para las familias de clases medias, es necesario e ineludible, lo que justifica el desembolso en los flujos de egresos de sus economías.

“ Invertimos en internet, wifi al cien por ciento, por las tareas que te envían [...], todos los trabajos que uno tiene que hacer. [...] Es gastar en poner lo básico en tu casa: impresora, computadora, internet, por lo menos eso tenés que tener [...] Si la educación [...], en esta nueva era, los chicos deberían tener ya una compu, pero una compu a nivel educación, una compu donde ellos solamente haya ese sistema educativo... Por darte un ejemplo: trabajar en tareas, hacer oraciones, cosas así, pero que ellos utilicen ya la computadora. Pero la gente no piensa así, son muy pocos... [...] Entonces uno tiene que ir encarando la educación del futuro. (C.C., Asunción, 21 de diciembre de 2021)

”

Las familias de clases medias conciben las erogaciones educativas como una inversión y comprometen proporciones importantes de sus ingresos en la adquisición y el pago de ciertos componentes considerados claves: útiles y materiales (entre ellos, libros), tecnología de la información y la comunicación, refuerzo escolar y/o los accesorios didácticos.

“ Los kits que provee la escuela no son suficientes... con los cuadernos puede ser, porque son nueve cuadernos, pero los lápices, no. Yo, como maestra, tengo que estar buscando [...] De repente compro lo que son lápices de colores o lo que sea, o algunas cosas que le faltan. Uniforme, sí, en uniforme se gasta porque tenés que comprarle lo que es su buzo, las remeras, la camisa, el pantalón, porque eso se exige en la escuela, entonces sí o sí tenés que *invertir* en eso. (M.O.G., Asunción, 30 de noviembre de 2021) ”

“ En casa tenemos acceso a internet por wifi [...] tenemos (varios) celulares [...] tuvimos que bajar el internet, uno luego eso por las tareas, por videos, por mensajes y después venían a retirar las tareas de acá, las fotocopias que sí o sí se pagaba. (D.B., Asunción, 30 de noviembre de 2021) ”

En este sentido, existe una *ética* propia de la clase social que consiste en introducir cierta previsión en el presupuesto del hogar y de efectuar los desembolsos bajo una distribución entre *erogaciones de reproducción* (alimentación, alojamiento, vestimenta, entre otros) y *erogaciones de aspiración* (en educación fundamentalmente), de modo que la inversión adquiere sentido como una causalidad entre lo previsto y lo esperado.

“ [A veces] ni [en] mi casa puedo hacer nada de arreglo porque primero la educación de mis hijas y yo estoy sola [...] a veces le pido al papá, pero más de lo que les pasa un poquito no le da, entonces es imposible y queda a mi criterio, de mi trabajo yo les doy todo a ellas para que no falte a su preparación educativa, porque creo que el mejor futuro, para mí, son ellas y tengo que educarlas, tengo que darles su derecho, como se merecen. (E.M., Villeta, 22 de diciembre de 2021) ”

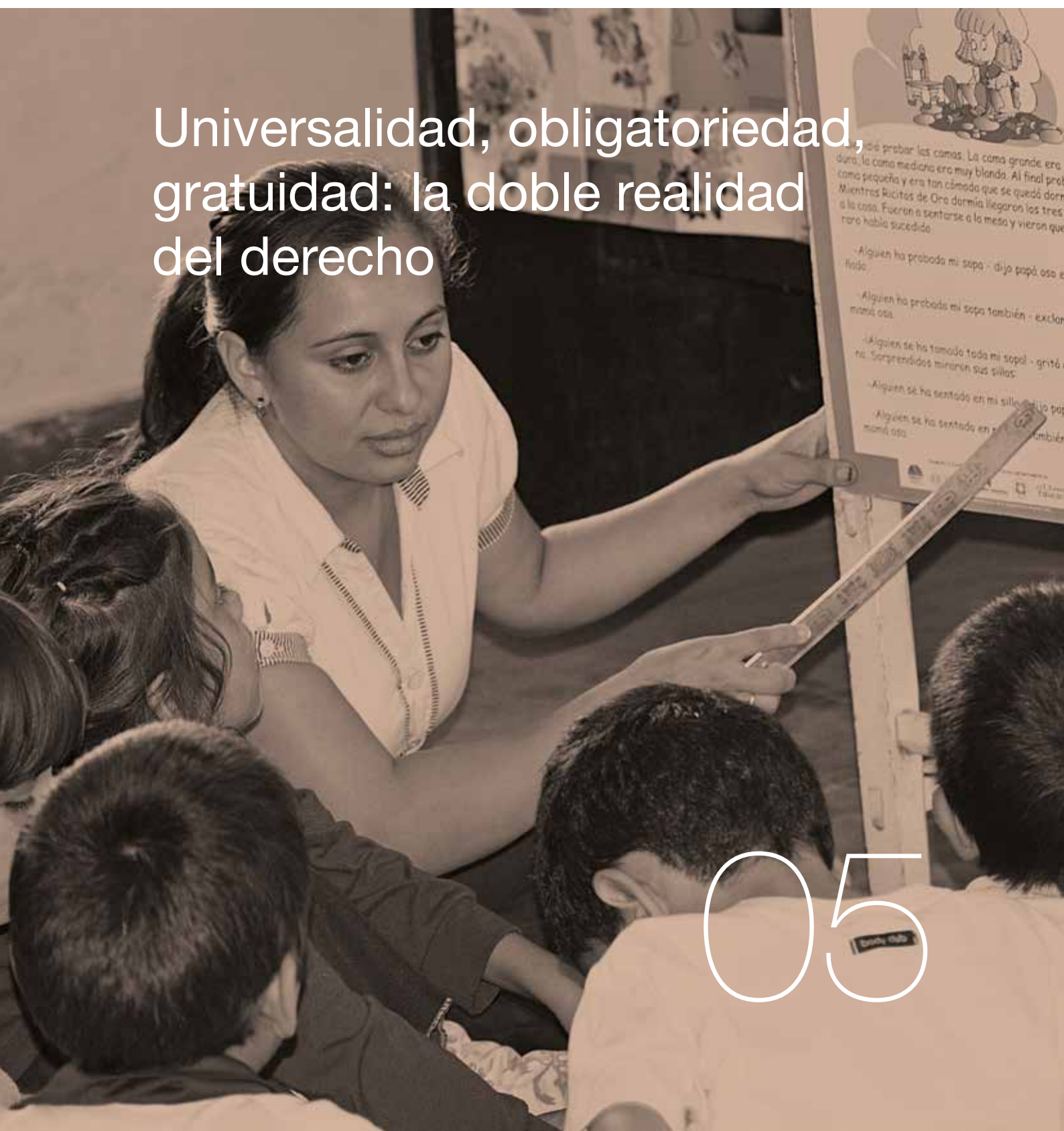
Es importante resaltar que la diferencia entre las fracciones de clase, en los sectores sociales intermedios, es precisamente la alternativa entre el peso más marcado de lo aspiracional sobre lo reproductivo. Mientras las familias de fracciones bajas optan por el refuerzo escolar, las fracciones medias prefieren los materiales didácticos, en especial los libros, que involucran actividades autónomas para la fijación de las lecciones conjugadas con el acompañamiento parental.

“ Mis hijos necesitaron profesor particular. Por ejemplo, la profesora particular de acá cobra quince mil por hora [...] por semana, quince mil, sumá un poco. Los kits escolares [no] dura todo el año. [...] Generalmente hay que comprar otra vez, te dan

el kit escolar y los profesores te dan otro listado nuevamente, cada profesor de cada materia o de cada grado, de cada materia te pide un listado de lo que necesita, yo por ejemplo con ellos [los hijos] suelo gastar ochocientos, aparte. (M.O.G., Asunción, 30 de noviembre de 2021)

”

Universalidad, obligatoriedad, gratuidad: la doble realidad del derecho



05



El principio de universalidad de la educación fundamenta la exigencia de obligatoriedad de la escolarización y, concomitantemente, requiere del Estado garantizar la gratuidad, único medio por el cual la educación obligatoria puede tener cumplimiento. El derecho a la educación –y su ejercicio– implica estos tres aspectos estrechamente entrelazados.

Ahora bien, el acceso diferenciado a la escuela, las desigualdades de años de estudio y de rendimiento académico entre las clases sociales, sumados a las limitaciones de la educación pública para retener la población escolar hasta la culminación de todos los ciclos y niveles del sistema, constituyen la expresión tangible de que el derecho a la educación bajo el principio de universalidad es ejercido, paradójicamente, solo parcialmente por algunos sectores de la sociedad.

Los hijos de familias de clases sociales desfavorecidas dependen del financiamiento público para acceder a la educación en establecimientos de gestión pública, lo que, sin embargo, no asegura la totalidad de las condiciones para el desarrollo de todos los aspectos del proceso educativo. Con un financiamiento parcial, las familias requieren de mínimos ingresos y medios financieros para asegurar esas condiciones o, caso contrario, sus hijos se enfrentan al riesgo del rezago, la deserción y la dimisión. Esta problemática crítica, de la dependencia de medios financieros para ejercer un derecho, da cuenta de la debilidad del Estado paraguayo para garantizar el principio de la universalidad.

En este sentido, una parte importante de los ingresos de las familias se traducen en erogaciones para la educación, lo que, por sentido común, se consideran como irrisorios y plausibles de cobertura. En otras palabras, con frecuencia, los responsables de las políticas educativas desconocen la carga financiera y su peso importante en la economía de los hogares, en especial de las clases sociales desfavorecidas donde cualquier erogación constituye la puesta en riesgo de gastos de alimentación u otros de supervivencia básica.

“ Poco y nada de [los útiles escolares] que viene del ministerio; nosotros sí o sí tenemos que comprar más útiles. Sí viene la merienda, el desayuno... Después, uniforme, muchas cosas no provee el ministerio. Acá, por ejemplo, el tema de la limpieza: nosotros tenemos que traer los productos para limpiar, nosotros nos quedamos para limpiar a veces, son cosas que el ministerio no provee [...] esas cosas son las que gastamos de más, aparte de lo que es para la educación de ellos. (D.B., Asunción, 30 de noviembre de 2021) ”

Entre estas erogaciones se incluyen, además de aquellos elementos directamente vinculados a los trabajos pedagógicos, otros componentes asociados al equipamiento propio de los establecimientos, como el mantenimiento, la reparación y la provisión de insumos para su funcionamiento. Cuando el establecimiento no posee los recursos suficientes y la respuesta por parte del Estado tarda excesivamente en atender las urgencias de las necesidades, la gestión y el sostenimiento recaen sobre las familias.

“ Siempre, como usted dice, en San Juan tratamos de colaborar porque el colegio necesita. Si se descompone algo nadie te va a hacer gratis, hay que comprar. Por ejemplo, por la fotocopidora viene del Ministerio, pero se usa rápido la tinta, hay que comprarle otro, hay que reponer, no rinde. Eso nosotros sabemos porque dos o tres años anduvimos por el colegio prácticamente. Quinientos guaraní por una hoja. [...] En esta pandemia nosotros pagamos cinco mil guaraníes por semana porque era difícil a los chicos poder copiar del teléfono. Muy difícil era. (D.R., Asunción, 7 de diciembre de 2021) ”

Entonces, la obligatoriedad de la escolarización para asegurar la universalidad del derecho termina siendo una carga para las familias cuando implica erogaciones que, en ocasiones, ni siquiera se trata del ámbito pedagógico, sino de aspectos tangenciales, como el mantenimiento y/o adecuación de la infraestructura, o bien la contratación y/o retención de personal logístico de los establecimientos educativos.

“ [Cuando se aporta] no es cualquier cosa nomás, sino para la educación de sus hijos y ahí les apoyamos a ellos porque yo como limpiadora les entiendo, porque la plata no entra por otro lado, solamente con actividad, así lo que se junta, y así trabajamos todos juntos. Y la verdad que no sé, por ejemplo, la plata que se pide para las actividades no es obligación; se necesita y no tenemos, entonces pedimos un poco para que se colabore para limpiar y todo eso. (M.L., Villeta, 9 de diciembre de 2021) ”

En suma, la indolencia del Estado con respecto a las condiciones sociales de las familias de sectores desfavorecidos se traduce en actuaciones que, en lugar de ofrecer bienes y servicios que afirmen la gratuidad del acceso y del proceso educativo, se vuelven más bien de demanda hacia las comunidades para que estas compensen lo que la política pública no cubre o por cuya negligencia hace ineficaz el servicio público.

Sobre este punto, estas familias reconocen la insostenibilidad de solventar los gastos no cubiertos por el poder público de forma privada, por lo que movilizan un cuestionamiento a la orientación económica y social del Gobierno. La significación de este hecho radica en que, más allá de la buena voluntad familiar con respecto a la escolarización, existe una exigencia concreta de transferir los costos a los subsidios públicos que, actualmente, recaen sobre el desembolso privado.

En contrapartida, para las familias de clases medias que hacen uso de los servicios de educación del Estado en establecimientos de gestión pública, las erogaciones tienen una función y un sentido completamente distinto. En primer lugar, estando asegurado el acceso a la educación, los gastos –que en la oferta privada corresponden a matrícula y cuotas– se orientan a gastos en los rubros no gratuitos del proceso educativo, como útiles, insumos y materiales u otros, cuya calidad y duración requieren apuntalar.

“ Celulares tienen, yo les compro a cada hijo para que puedan trabajar tranquilos [...] no puede ser que usen los dos un solo celular, entonces le compré a cada uno y gracias a Dios tenemos wifi en casa, pero hay gente humilde que no tiene esa posibilidad. Ellos se inscribieron en treinta y nueve alumnos y terminaron el año con catorce, quiere decir que quince alumnos dejaron el colegio porque no tenían la posibilidad de estudiar virtual. Este año hubo presencial, pero no en todas las materias pues, entonces fue muy difícil este año para los que no podían tener esa posibilidad de estudiar. (S.M., Asunción, 14 de diciembre de 2021) ”

El control del uso del tiempo y no sucumbir ante los distractores son un imperativo entre las familias de clases medias, cuando el desembolso debe tener un propósito y un sentido, por lo tanto, debe tomarse la suficiente cautela de manera que no se vuelva un dispendio injustificado. Para ello, la organización del tiempo de los propios padres en función de la escolaridad de los niños y de los adolescentes hace parte de las rutinas de los hogares. Expresión de un deseo de superación y de movilidad por la vía de la educación, la instauración de regulaciones y rutinas es frecuente en los grupos domésticos de clases medias.

“ El celular, tienen los más grandes, los de la media y mi hijastro que está en el noveno. Ellos tienen sus celulares propios para que ellos puedan hacer sus tareas. Los chiquititos no, los chiquititos trabajan con el papá *de acuerdo a la hora*. El horario, donde él está... Yo prácticamente no trabajo con ellos porque estoy más en la supervisión, prácticamente llego a las cuatro, esa es mi hora, las cuatro; las cinco llego en casa y para cuando eso, las cinco de la tarde, ellos ya entregan toda la tarea y todo eso, entonces con eso nosotros hacemos; más es con la gente que está en la casa. (C.C., Asunción, 21 de diciembre de 2021) ”

Estas experiencias –diferenciadas según las clases y la repercusión de las brechas económicas en los hogares– construyen o refuerzan las desigualdades tanto educativas como sociales, sobre las cuales el derecho a la educación toma la forma de una dualidad: ejercicio real y concreto para pocos, de declaración abstracta para muchos.

En la estructura social paraguaya, el derecho a la educación se despliega de manera inversa según las categorías sociales. Por una parte, para las clases medias y las clases superiores el principio de universalidad se ajusta completamente a su condición de inclusión social, así como el principio de obligatoriedad es asumido como obligación legal y moral debido a la capacidad adquisitiva. Es decir, el ejercicio del derecho se corresponde con el hecho de que, entre las familias de esas clases, tanto la asistencia escolar como la conclusión de los ciclos y niveles son posibles por el pago del servicio educativo en el circuito privado del sistema.

En contrapartida, para las clases desfavorecidas, el principio de universalidad se contradice con su condición de exclusión social, de modo que el principio de obligatoriedad es asumido más moralmente que legalmente, siempre y cuando no comprometa la sobrevivencia económica del grupo familiar, dadas las limitadas capacidades adquisitivas. Es decir, no se asegura el ejercicio del derecho porque para las familias de esas clases sociales, la asistencia escolar y la culminación de los ciclos y niveles están condicionadas a una gratuidad

formal, que significa la inevitabilidad de erogaciones por el servicio en el circuito público del sistema educativo.

La diferencia de sentido en torno a los gastos en educación constituye ya una permanente redefinición de ellos, en tanto muestra de qué modo las condiciones sociales y económicas construyen un esquema particular de significación que es preciso conocer y atender a la hora de diseñar políticas públicas orientadas a potenciar la equidad y la eficacia educativas. Como último punto al respecto, aquí se subraya que las familias de las clases desfavorecidas disputan el sentido atribuido a los costos en educación, ya que hacen ver –implícita o explícitamente– que estos no dependen de un mero acto de voluntad, sino de cuestiones objetivas que escapan a los deseos individuales.

Estas disputas pueden entenderse como acciones de cuestionamiento (social y político, por lo tanto, público) y clasificarse en dos polos: en el polo de menor incidencia se hallan quejas y denuncias puntuales de las familias que, en cierta medida, se mantienen aisladas, en el sentido de que no son sostenidas en el tiempo ni se insertan en una organización, sea del tipo que sea; en el polo de mayor incidencia, por su parte, se movilizan exigencias concretas dirigidas a actores educativos definidos (docentes, directores, funcionarios y autoridades del Ministerio de Educación y Ciencias), y tienen fines específicos y declarados en torno a una política ya instituida o por venir: optimizar la calidad de la merienda y el almuerzo escolares, mejoramiento de la infraestructura de los establecimientos educativos, mayor cobertura de becas, provisión de útiles adecuados en el kit escolar, entre otros. En mayor medida, estas acciones son impulsadas de forma colectiva a través de organizaciones de padres o comisiones vecinales lo que, hasta cierto punto, ejerce mayor presión en torno a la canalización y satisfacción de las demandas.

Gratuidad autosubsidiada: los rubros visibles y ocultos de la erogación escolar





Las erogaciones familiares destinadas a educación se organizan en dos tipos: 1) las que se definen como propiamente “escolares” y que, aun implicando un desembolso concreto y sus respectivos esfuerzos –sobre todo en los sectores socioeconómicos desfavorecidos–, son visibilizadas y comprendidas como “parte del juego”; 2) las que no se definen como “escolares” y que no son visibles como tales, afectan e inciden en el proceso educativo.

El análisis de ambos tipos de erogaciones permite entender la composición, la magnitud y la lógica social de sus especificidades. Es en la interacción dinámica de ambos tipos de erogaciones donde se entienden también las implicaciones económicas de la educación para las familias, su problemática y su sentido. La premisa es que las erogaciones tienen lugar en el marco de la *gratuidad educativa* de responsabilidad del Estado, lo que nubla la visualidad de la realidad cotidiana de la educación en la experiencia de sus actores.

6.1 Rubros visibles: gastos institucionalizados como educativos

El Estado paraguayo, por los principios de obligatoriedad y gratuidad, asegura la cobertura de ciertos gastos que, en la oferta educativa privada, por definición, corren a cuenta de los hogares. Los rubros que caen bajo financiamiento público responden al

criterio de *incentivo a la matriculación*, sin los cuales los hijos de familias económicamente desfavorecidas no accederían a la educación, dado que carecen de ingresos suficientes para los pagos de inicio de los periodos académicos y de capacidad adquisitiva para sostener los costos de construcción, adecuación y mantenimiento de los establecimientos educativos, de remuneración docente y del plantel administrativo, así como de formación y mantenimiento del capital para la transmisión pedagógica.

Sin embargo, aquellos gastos definidos como propios de la educación y destinados a la escolarización, históricamente corrieron por cuenta de los hogares y no del Estado, sino solo recientemente y en forma parcial (Ortiz, 2014). Estos gastos se agrupan en varios rubros que en su generalidad responden al propósito de *desenvolvimiento académico*. Se clasifican en los siguientes rubros: útiles y materiales didácticos, equipamiento, tecnologías de la información y la comunicación, refuerzo escolar, vestimenta, accesorios didácticos e insumos complementarios.

Como se observa en la tabla 1, las erogaciones de las familias en rubros visibles de educación son mayores en la zona urbana, con 40,8%, en comparación con la zona rural, de 21,6%. En útiles y materiales didácticos, el porcentaje de erogaciones con respecto al total mensual de gastos representa un 6,3%, mientras que en la zona rural tan solo 1,5%. Donde se observa una mayor paridad es en el rubro de vestimenta (constituido por las prendas del uniforme), ya que tanto en la zona urbana como en la zona rural este rubro presenta porcentajes similares (7,8% y 6%, respectivamente).

Con respecto a las erogaciones en tecnologías de la información y la comunicación para la educación, el principal ítem destinado a este rubro es el de la carga de saldo para internet, donde tanto en la zona urbana (17,3%) como en la zona rural (9,3%), este ítem constituye una parte importante de los gastos mensuales de las familias, sobre todo a raíz de la modalidad virtual de las clases escolares, aun cuando se perciba una diferencia porcentual importante entre una y otra zona. Los accesorios didácticos constituyen, sin dudas, el rubro menos extendido, observándose en la zona urbana mínimas erogaciones al respecto (que pueden incluir juegos didácticos, mochilas, etc.). Por último, los insumos complementarios, que incluyen fotocopias e impresiones, representan, también, una erogación nada desestimable en la educación de niños, niñas y adolescentes: en la zona urbana se destina un 8,8% de los ingresos; en la zona rural, por su parte, un 4,8%.

Tabla 1
Promedios de erogaciones de las familias en rubros visibles de educación, por zona

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.

Por otro lado, cuando se observa la distribución de erogaciones por clase social y zona (tabla 2), se subraya que, en la zona urbana, las erogaciones de educación constituyen un porcentaje sumamente elevado para las familias de la fracción baja de la clase baja o desfavorecida (un total de 63%), mientras que en la fracción alta de la clase baja y en la fracción baja de la clase media estas erogaciones representan un porcentaje relativamente similar entre un grupo y otro (39,7% y 36,4%, respectivamente). A su vez, en la zona rural, la distribución de erogaciones por clases sociales presenta una tendencia diferente: es en la fracción alta de la clase baja donde se concentra un porcentaje mayor de erogaciones (27,6%), en tanto que en la fracción baja de la clase baja y en la fracción baja de la clase media las erogaciones en educación con respecto al gasto total mensual de las familias se posicionan entre el 25,4% y 24,8%, respectivamente.

Sin duda, en el rubro de útiles y materiales didácticos se observa una diferencia importante entre las familias de una y otra zona, más allá de la pertenencia de clase, ya que es en la zona urbana donde se concentran mayores gastos destinados a este rubro. En vestimenta, son las fracciones bajas de las clases bajas las que presentan un porcentaje mayor de erogaciones con relación al gasto total mensual de las familias: 14,7% en la zona urbana y 8,2% en la zona rural.

En tecnologías de la información y la comunicación para la educación, no cabe duda de que las familias han destinado, a lo largo de los últimos dos años, montos importantes de sus ingresos, ya que constituye el porcentaje más elevado de erogaciones en educación para todas las fracciones de clase estudiadas: para la fracción baja de la clase baja, 20,4% en la zona urbana y 8,9% en la zona rural; para la fracción alta de la clase baja, 18,7% en la zona urbana y 13% en la zona rural; por último, para la fracción baja de la clase media, 16,1% en la zona urbana y 9,8% en la zona rural.

En estrecha relación con las erogaciones en TIC se encuentran aquellas destinadas a los insumos complementarios, como las fotocopias y las impresiones: en la fracción baja de la clase baja se han destinado 16,3% en la zona urbana y 6,5% en la zona rural con respecto al gasto total mensual de las familias; en la fracción alta de la clase baja, 8% en la zona urbana y 5,8% en la zona rural; en la fracción baja de la clase media, 7,2% en la zona urbana y 7,9% en la zona rural. En accesorios didácticos, las erogaciones son mínimas en la zona urbana (entre el 0,5% y 1%) y nulas en la zona rural.

Tabla 2
Promedios de erogaciones de las familias en rubros visibles de educación, por clase y zona

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.

6.1.1 Útiles escolares y materiales didácticos

Uno de los principales componentes necesarios para el desarrollo de las actividades escolares es el de útiles y materiales, cuyo costo es elevado para las familias de sectores desfavorecidos. La atención de este requerimiento por el Ministerio de Educación y Ciencias, a través de los programas de apoyo a la gratuidad, ayudó a asegurar la asistencia escolar desde su implementación como programa institucional.

Ahora bien, las erogaciones suplementarias para útiles e insumos que no están incluidos en los kits escolares, o bien, cuya utilización supone un desgaste rápido, llevan a que la adquisición sea asumida por las familias o, incluso, por otros actores educativos como los docentes o directivos. Esto último tiene lugar, sobre todo, en las zonas rurales del país donde los ingresos familiares, además de magros, son estacionales (época de cosecha o de venta de animales criados en los hogares).

Al tratarse de gastos institucionalmente definidos como educativos, requieren cubrirse indefectiblemente, porque implican, por lo general, trabajos prácticos de índole diversa. Entre estos, los materiales no incluidos en los kits escolares (como carpetas, cartulinas, pinceles de amplio espectro cromático, brochas y pinturas, entre otros) constituyen algunas de las fuentes de importantes erogaciones durante el transcurso escolar.

“ [Tenemos que] comprar para armar alguna carpeta creativa, porque eso no sale en la escuela; nosotros tenemos que ingeniarnos, en algunos trabajos [en] especial lo que tenemos gastos. (G.G., Asunción, 7 de diciembre de 2021) ”

Cuando las familias no pueden solventar los costos de esos materiales, en muchos casos las propias docentes asumen la adquisición de esos elementos, ya que son necesarios para la labor pedagógica y la enseñanza, práctica sostenida y reconocida por diversos miembros de los establecimientos educativos.

“ Generalmente los libros hace mucho que el MEC no nos provee, así libro de lectura te digo, entonces hablamos con los padres y les decimos qué libros podemos conseguir y ellos se van y se rebuscan por los libros, pero no todos te traen. Entonces nosotras gerenciamos, hacemos fotocopias de la lectura que vamos a trabajar, utilizamos las fotocopias y a veces el dinero sale otra vez de nuestros bolsillos porque no todos traen y ahí lo que más gastamos nosotras en fotocopias. (M.O.G., Asunción, 30 de noviembre de 2021) ”

Entre los útiles, aquellos cuya duración se asegura durante todo el año escolar –gracias a la provisión de kits escolares– son los cuadernos. A diferencia de los lápices, bolígrafos y pinceles, que tienen una duración limitada y, dependiendo de la calidad, muy exigua, los cuadernos tienen prolongada utilidad no solo en un año académico, sino incluso más.

“ Cuadernos sí hay de todo. Normalmente yo suelo comprar [más bien] lápices de colores, porque el lápiz del MEC no suele ser lindo, la calidad no es... y vos comprás. Yo suelo comprarles el ‘Faber’ por la calidad, porque vos le das un lápiz de color de tres mil, cuatro mil guaraníes y en cinco minutos te rompe todo, no sirve, Faber por lo menos, está doce, trece o treinta y seis te sale la caja grande o mediana, en mi caso por ejemplo eso le dejo en casa para hacer su tarea, su pintura y aparte le compro el larguito que es para la escuela, que viene de doce.

Le compro otra vez borradores..., todo lo que van a usar en la escuela, porque a veces lo que viene en el kit no es lindo. Mi nena al menos es muy exigente, ella no quiere luego, ella quiere con dibujito, con no sé qué, que la mochila tiene que ser igual a su cartuchera, de repente tenemos la suerte y encontramos en Ciudad del Este, así el combo... (C.C., Asunción, 21 de diciembre de 2021)

”

El rubro de libros constituye uno de los más onerosos en la zona urbana, después de los uniformes y del transporte (y más recientemente, la conectividad debido a la pandemia), lo que significa que su escasez incide en los problemas de acceso escolar y en las dificultades de rendimiento académico. Indefectiblemente, entre las familias socialmente desfavorecidas, el acceso a libros depende de la provisión por parte del Ministerio de Educación y Ciencias, caso contrario no lo adquirirían debido a los precios y, sobre todo, debido a la escasa inculcación de su importancia en la formación de los niños.

“ Y eso más o menos [se necesita]: seis a siete libros; pero de repente viene... Antes venía el libro nacional para las escuelas, esos son opcionales que vienen, pero los chicos no quieren leer el libro, vos vas a entrar, vas a investigar y vas a encontrar más intactos los libros que usados, porque se perdió muchas cosas. Antes nosotros leíamos, en nuestra época era sentarte a leer, investigar, hacer, ahora en cambio vos le decís leé, buscá, investigá y te sale copia y pega ya. Acá por ejemplo lo que es en el primero y segundo, libro no se usa, no se pide, es con lo que ellos tienen y este año lo que se bajaba de la plataforma, hasta ahí. En la [Educación Media] se va a gastar más en libros que piden. (C.C., Asunción, 21 de diciembre de 2021)

”

6.1.2 Equipamiento

Entre los componentes que hacen parte del equipamiento educativo en un hogar, se ha identificado que la disponibilidad de una impresora, por ejemplo, marca una diferencia nada desestimable con relación al desempeño escolar, sobre todo en el periodo de clases virtuales y, además, con respecto a trabajos de investigación. En ese sentido, contar con una impresora es una característica restringida a las clases intermedias, dado, en primer lugar, por su costo de adquisición y, en segundo, por su costo de utilización y mantenimiento (cartuchos, recargas de tinta, papeles utilizados, entre otros). En determinados casos, la impresión de las tareas facilita a los estudiantes su realización, permitiendo una mejor visualización y ahorrando el tiempo destinado a copiar los ejercicios, al tiempo que elude la necesidad de contar permanentemente con un dispositivo durante el tiempo de realización de los trabajos.

“ Nosotros sí tenemos una impresora y tenemos una computadora en casa, por ejemplo, usa mi marido, uso yo, usa mi hijo. Hacemos compra de un cartucho al mes, más o menos, por decirte así, más las resmas y todo eso, después recargamos otra vez por semana.

Y un cartucho estará ciento cuarenta o ciento cincuenta por ahí el nuevo y la recarga a partir de diez mil se hace en Villeta. Las hojas también, una resma estará treinta y cinco, treinta y siete mil por ahí, ese nos dura unos meses, más todavía con el tema de la pandemia y lo que era llevar en modalidad virtual, por ejemplo. Nosotros en ese tiempo yo le facilitaba más, él quedaba sin teléfono, por ejemplo, yo le imprimía ya las tareas para dejarle, entonces él tenía impreso. Todos los días teníamos que imprimir las tareas de la plataforma para que pueda completar, pero eso no era obligatorio, era por nuestra comodidad lo que nosotros hacíamos. El alumno bien podía copiar nomás lo que le llegaba, pero era una cuestión de practicidad y como que nosotros teníamos a mano esa posibilidad. (G.S., Villeta, 9 de diciembre de 2021)

”

6.1.3 Tecnología de la información y la comunicación en educación

Si un componente del proceso educativo se hizo crucial y hasta imprescindible en el sistema educativo fue la tecnología de la información y la comunicación. Su disponibilidad, sin embargo, marca claramente la diferencia entre los sectores sociales en términos de su acceso y desempeño educativo, por el hecho de

que se requiere una cierta capacidad adquisitiva para destinar recursos a ese propósito, sin arriesgar la satisfacción de necesidades básicas.

Entre las familias de clases desfavorecidas, el acceso a la tecnología representa una necesidad exigida por la escolarización difícil de satisfacer. Si bien la mayoría de ellas han realizado esfuerzos por sostener una conectividad mínima, como la utilización de celulares para las tareas y la recarga de saldo, los altos costos relativos que representan limitan un aprovechamiento adecuado de sus potencialidades. Entre estas familias, es característico que, siendo conscientes de la escasa posibilidad de adquirir de forma particular computadoras u otras tecnologías, demanden al poder público una mayor cobertura de este componente en los establecimientos educativos, reconociendo que su uso constituye una competencia que ofrece réditos en el mercado laboral.

“ [...] yo les pediría al Ministerio de Educación, les pediría las computadoras, les pediría que les den más cosas a los niños, especialmente a los adolescentes, para que sea más fácil la situación, porque acá tenemos muchísima gente pobre que viene allá del Bañado, como yo siempre digo, la gente pobre poco y nada se les mira, esa es la realidad, el gobierno está ‘ciegado’, o [si] no es ‘ciegado’, se hace del ciego. (M.B., Asunción, 23 de diciembre de 2021) ”

“ La computadora lo que hace mucha falta para mí que en las escuelas públicas. Porque ahora todo vos te vas en cualquier trabajo pedís y te preguntan vos sabés computación, computadora. A mi hija, por ejemplo, la de dieciocho años, cuando nos fuimos en CADEN, así se llama la empresa donde ella está ahora, [...] Y le dijo el jefe, el dueño, ¿conocés algo de computadoras? Y gracias a Dios que teníamos la *notebook* de mi hija y ella con eso luego ya estaba trabajando anteriormente porque en la escuela pues no hay, ella entraba acá y no hay nada. Eso hace falta. Eso para mí es lo primordial ahora porque todo pues es por computadora se hace ahora. Y Axel, por ejemplo, ahora termina el noveno y él nunca tocó una computadora. (C.V., Asunción, 30 de noviembre de 2021). ”

Entre las familias de clases medias, todos los componentes que integran la tecnología de la información y la comunicación son vistos como imprescindibles para el transcurso escolar de sus hijos y, por lo tanto, su disponibilidad en adecuadas condiciones repercute en la eficacia de los procesos académicos que, cada vez más, dependen y requieren de la *conectividad educativa*.

“ Yo, como mamá, te digo que de aquí a un año más ellos tienen que tener una computadora o una *tablet*, pero eso [el uso de la tecnología] tiene que ser netamente educativo, que no tengan ellos el acceso a un wifi libre para al Facebook, al YouTube o al Instagram [...] En mi caso, yo tengo un celular que es personal, del trabajo; de repente –si vos le das a ellos– te borran los materiales o cosas así... YouTube ellos manejan que da gusto...

Tengo yo una computadora [...] que me fui a traer de Ciudad del Este; le podés poner wifi y se trabaja. Es lenta, pero te sirve, para imprimir, te sirve para entrar al WhatsApp, descargar los materiales para imprimir y ya está. Después tengo mi *notebook* [que] tienen que tener; ese ya es un elemento oficial, tenés que tener por lo menos un aparato en tu casa para ayudar a los chicos, porque nos salva el wifi.

Ese que va a cargar, me imagino, ha de tener padres que usan su tarjeta, que cargan saldo [de datos] y si no tienen saldo... Tengo impresora propia también, la común, que solamente es para imprimir [no tiene el escáner] y todo eso, la chiquitita. [...] [Además] hay que comprar el bloque de hojas de quinientos porque el que más usa es el de la [educación] media; son varias hojas [...] dos veces al mes, porque después vienen los trabajos, los proyectos, si tienen que hacer investigaciones, van a usar hojas blancas [...] si les viene algo así en la tarea, entonces se usa. (C.C., Asunción, 21 de diciembre de 2021)

Además de que el acceso a la tecnología para la educación traduce la diferenciación social, establece también una distinción simbólica que, más que del orden de clivaje entre clases sociales acomodadas y desfavorecidas, opera como competencia disimulada entre las familias de las clases medias, ya que el rendimiento, las calificaciones y las oportunidades constituyen criterios de competición entre los hijos de unas y otras, especialmente en la fase posescolar, tanto universitaria como ocupacional.

“ Computadora y eso lo que faltan, viste que eso te ayuda mucho para trabajar y esas cosas, para supermercado y eso se usa, dice que te da más, por eso lo que yo le estoy diciendo a mi hija que quiero meterle en vocacional, ahí en Eusebio Ayala, cuando terminan, porque ahí te da algo ya. (M.A., Villeta, 9 de diciembre de 2021)

6.1.4 Refuerzo escolar

Otro principio diferenciador entre las clases constituye la posibilidad de acceder a lecciones de refuerzo escolar. En las familias de clases medias, dispuestas a asegurar las condiciones de aprendizaje de sus hijos, el recurso para la enseñanza particular es bastante extendido, allende las calificaciones formales que acreditan el paso de un grado a otro.

“ Sí, yo los mandé a clases particulares, acá a la vuelta tenemos una profesora que también llegó a enseñar un tiempito luego en Ignacio A. Pane, ella les solía dar unos refuerzos, se iban con ella a hacer las tareas y de paso a explicarles de manera que puedan entender, porque como te digo, un papá, una mamá, no le van a explicar como lo hace una maestra. [...] ¿Viste que no tenían clases? Entonces se iban todos los días, una hora el varón y una hora la nena, de manera a poder que ellos tengan más o menos una idea de lo que es. Tiene sus gastos, por eso te digo, si vas a hacer en forma tiene sus gastos. (M.T., Asunción, 14 de diciembre de 2021) ”

Sin embargo, el factor económico marca un límite objetivo a las posibilidades de una y otra clase social, más allá del reconocimiento compartido de que la enseñanza particular constituye una herramienta sumamente útil cuando el aprendizaje efectivo no se halla garantizado en los establecimientos. Esto se manifiesta sobre todo en la fracción alta de la clase baja, donde las familias identifican condiciones poco propicias para el aprendizaje y buscan otros medios de refuerzo educativo, pero el costo que representa se erige como una barrera a las expectativas.

“ Lo tomé en cuenta [asistir a un profesor particular], casi le llevé, por cuestiones de teléfono luego, porque él no tenía disponibilidad de copiar, de ver los videos, no descarté esa posibilidad, solo que no podía económicamente. (E.L., Villeta, 9 de diciembre de 2021) ”

Es así como el refuerzo educativo puede marcar una diferencia significativa en el desempeño académico según los recursos que puedan destinarse por fuera de las lecciones escolares regulares. En ese mismo sentido, en algunos casos las familias también movilizan redes de solidaridad con el fin de acceder a este tipo de refuerzos, insertándose en una lógica de intercambios recíprocos no restringidos a lo estrictamente económico. O, en todo caso, velando el intercambio económico a través del intercambio de otros bienes no reducidos al dinero, situación percibida, sobre todo, en las zonas rurales.

“ Ahí también tiene uno de sus tíos también que le ayuda, que enseña en Valle Po’i. Viste que algunas cosas, no sabe y le pregunta, le digo llamale y preguntale si te puede ayudar, hay un supervisor también que era de Villeta, también le llama y le pregunta y esas cosas. Viste que el virtual no es como el presencial, no te enseñan, eso lo que a mí me preocupaba, le decía a la directora, yo quiero más presencial porque viste que te enseñan más, te explican, y virtual ‘sique’ te mandan nomás y más, o menos te explican y vos tenés que buscar a alguien que te ayude, porque en séptimo yo le busqué [a] un profesor de Kumbarity para matemática. [...] Buen profesor es, es nuestro pariente más o menos, pero él tampoco quería cobrar y por vergüenza yo le mandaba el queso para agradecerle porque él no le quería cobrar. (M.A., Villeta, 9 de diciembre de 2021) ”

6.1.5 Vestimenta (uniforme)

Algunos de los puntos más resaltantes del análisis de la vestimenta escolar son la magnitud y regularidad de los ingresos entre el campo y la ciudad, las diferencias institucionales entre los establecimientos públicos y privados, la definición social del cuerpo y del pudor según las clases, el contraste entre la vestimenta de interior y exterior de la casa, así como la concepción del cuidado de la ropa también según la estructura social.

Como ya se refirió para otros aspectos, existe una marcada desigualdad de magnitud y de regularidad de ingresos entre los hogares rurales y los hogares urbanos, incluso si se trata de hogares de sectores sociales desfavorecidos. Esto repercute en las posibilidades de las familias de incurrir en erogaciones, en especial en los rubros visibles, entre los cuales la adquisición de uniformes escolares. Las familias rurales desfavorecidas se ven especialmente afectadas en sus estipendios cuando deben adquirir vestimenta nueva, requerimiento reglamentario incluso en establecimientos educativos de áreas dispersas. En este sentido, para muchas de esas familias, el uniforme escolar tiene más importancia y valoración que la ropa para ocasiones festivas o de salida sabatina y/o dominical.

Llama la atención que sean los establecimientos públicos los que tienen por regla exigir a los estudiantes dotarse de vestimentas “uniformes” para la concurrencia a clases. Esto no quiere decir que los establecimientos privados prescindan de este requisito, pero es más variada la normativa respecto a la uniformización vestimentaria reglamentaria. En los establecimientos públicos, dicha normativa responde a una tradición de larga data, reforzada en el sistema educativo durante el régimen autoritario.

“ Uniforme se compra... ¡ahí lo que tenemos que gastar! Para cada criatura hay que comprar y algunas veces, si hay exoneración, la directora me ayuda, [porque] me conoce, cómo soy, madre sacrificada, luchadora. (A.I., Asunción, 7 de diciembre de 2021) ”

Los uniformes escolares constituyen certeramente el rubro de erogaciones familiares más importante en los establecimientos de gestión pública del sistema educativo paraguayo. Como se puede constatar en el relevamiento para este estudio (ver tabla 1), la media de desembolso de los hogares en concepto de uniforme alcanza un tercio del total de las erogaciones y significa, simbólicamente, uno de los gastos más relevantes de las familias al tratarse del aspecto físico de sus hijos, vector de calificación social que atienden con el máximo cuidado posible, ya que tiene como fundamento la muestra de la dignidad del cuerpo, no solo individual de sus miembros jóvenes, sino moral de toda la colectividad doméstica.

Lo extremadamente costoso de las vestimentas uniformes destinadas a la escuela tiene también una connotación simbólica de la “apariencia”, del “cuidado del aspecto” que, de orden simbólico, incide concretamente en las concepciones de esas familias sobre la presentación de sus hijos ante la sociedad, aun si solo fuera en el ámbito escolar, pues es la esfera formal de sociabilidad con personas diferentes a las del propio grupo. De este modo, no es tanto un aspecto pedagógico el que es financiado por las erogaciones de los hogares, sino un aspecto institucional (en perspectiva de la escuela) y un aspecto simbólico (en perspectiva de las familias). Esto es marcado en familias de fracciones altas de las clases desfavorecidas, para las que la vestimenta vehiculiza un criterio de dignidad social, este siendo crucial en el orden estético como higiénico.

“ Compró uno primero y después le compro otra vez porque con uno nomás no abastece, sí o sí tengo tres camisas, tres camisas para cada una, porque hay veces que no podemos lavar enseguida entonces le reservamos porque todos los días se cambian, ellos no se van con ropa que llevó ayer, por ejemplo. Eso exigen luego en la escuela, por favor que se vayan limpia, que la ropa se tiene que lavar diariamente.

Cada año eso, porque cada año pierden todo o sea rompen todo acá en su rodilla y una vez que vos mandás arreglar dicen que no quieren más. Dicen luego “qué pelada, de mis compañeros y eso son todos nuevos y yo ya otra vez, así”. Letradas luego son. (B.T., Asunción, 23 de diciembre de 2021) ”

Entre las familias de clases medias, el cálculo está además asociado, como ya se refirió más arriba para los componentes de utilería escolar, a la responsabilidad en el uso de los uniformes para evitar doble desembolso y a orientar las erogaciones a otros aspectos igualmente importantes de la escolarización y el desempeño escolar.

“ Que nuestros hijos no se pueden ir vestidos de cualquier manera, porque la gente no va a reparar en ellos, sino en sus padres... cómo ellos se visten habla de sus familias [...] Después están los uniformes que en muchos colegios cada año cambia, tenemos que renovar todo. (G.G., Asunción, 7 de diciembre de 2021) ”

“ Les suelo comprar originales [...] yo no puedo comprar una cosa de sesenta mil que en dos o tres días se me venga a descomponer, porque es así... Entonces, yo siempre trato de comprarles de marca; no es que yo quiero que mi hijo use de marca, sino que le dura. (S.M., Asunción, 14 de diciembre de 2021) ”

Esta es la muestra incontestable de que ciertos rubros considerados propiamente educativos no cumplen ese propósito, sino que, por el contrario, presionan a las familias de clases desfavorecidas a realizar sacrificios para fines extraacadémicos, descuidando en ocasiones no solamente rubros indispensables del presupuesto familiar, sino incluso rubros escolares importantes (accesorios didácticos como libros y diccionarios, por ejemplo).

“ Durante las clases presenciales, los estudiantes de la educación media sobre todo, tanto el Ysaty como acá en el A. Pane, usan su pantalón de vestir con su remera. El pantalón de vestir normalmente del mercado nomás, es muy poco lo que vende la institución. En la institución más venden la remera de la escuela [...] En Ysaty es un poco más caro [...] [y] tienen por ejemplo el uniforme para el frío ya, que son tipo canguros y viene todo grabado, acá también suele haber en invierno y también está así, si va a ser el buzo, porque acá usan el *jumper* o pollera azul las nenas con la camisa cuando es de gala, después ya es traerles con su buzo y su remera. (C.C., Asunción, 21 de diciembre de 2021) ”

6.1.6 Accesorios didácticos

Los accesorios didácticos son el tipo de rubro que, siendo visible, no es prioritario para las labores pedagógicas ni de docentes ni de estudiantes. Indudablemente, apuntalan en detalle y precisión los procesos de enseñanza y de aprendizaje, por lo que su requerimiento y disponibilidad son también claramente dependientes de la condición social. Por ejemplo, enciclopedias, calculadoras, bases de datos, fotografías, diccionarios, juegos didácticos, entre otros, aseguran los procesos de trabajo escolar a favor del enfoque de áreas específicas del conocimiento.

“ Normalmente, cuando empiezan a pedir para hacer algún trabajo en especial para la escuela lo que solemos tener gastos, porque sí o sí cuando van a hacer alguna investigación nosotros tenemos que rebuscarnos en fotos, mandar a imprimir informaciones, porque cuesta también de repente tener que escribir (G.G., Asunción, 7 de diciembre de 2021) ”

“ La calculadora científica también viene y de repente comprás, gastás otra vez... Mi hijo varón, él por ejemplo, es muy pincel de colores o los biromes de colores para marcar, o sea, hay gastos, ponele que si vas a hacer un redondeo en cada estudiante vas a gastar [mucho más]. (C.C., Asunción, 21 de diciembre de 2021) ”

6.1.7 Insumos complementarios

Entre los insumos complementarios se hallan aquellos que acompañan a los elementos imprescindibles en los procesos de escolarización. De mucho menor peso relativo con respecto a estos, aquellos pueden, sin embargo, optimizar determinados aspectos de la educación, como los tiempos de ocio. De todos modos, su utilización se halla menos extendida, aunque es innegable que pueden operar como elementos diferenciadores para los estudiantes, marcando distinciones entre pares con relación a la utilización de ciertos tipos de mochilas, forros, cartucheras, etc.

“ Tenía cuaderno, tenía todo, porque vos comprás forros, porque a veces te pide que se forre el cuaderno de tal color o tal cosa, para diferenciar, cuando son muchos, son muchos forros, hace cuestión de dos años fue así, ese fue un capital extra de seiscientos mil, pero le compré todo a todos, corrector, birome, regla, o sea todo lo que van a usar en el año. ”

El varoncito es todo dinosaurios, él si está dinosaurios está feliz, la nena ahora es Barbie o el caballito, todo así, son los gastos que hacemos extra. De repente si te pide algún juego didáctico, para que ellos tengan, eso también piden.

Normalmente, un juego didáctico lindo sale cuarenta, cincuenta, que son rompecabezas o ladrillos, como ellos tienen la doble escolaridad y están prácticamente hasta las tres, llega un momento [...] de descanso y en esta época, con el calor que hace, así para que estén correteando y eso sudan, entonces a veces se quedan en la clase nomás. (C.C., Asunción, 21 de diciembre de 2021)

”

De todos modos, en ningún rubro la cobertura de los gastos por el Estado, aunque sea pertinente, termina siendo exhaustiva. El problema principal es que el incentivo a la matriculación dejó de reducirse a los costos de inscripción y aporte mensual, extendiéndose a asegurar los requisitos logístico-pedagógicos mínimos, lo cual se explica, en parte, por el incremento de la población estudiantil que, por limitación de recursos, acude a la educación pública, y en parte también por la persistencia de la pobreza que constituye una realidad social que restringe a las familias asegurar la asistencia escolar de sus hijos. La carga financiera en rubros no cubiertos por el Estado demanda a las familias erogaciones relevantes que, si bien se justifican por tratarse de gastos legítimos, implican para muchas de ellas –de clases desfavorecidas– esfuerzos extraordinarios para alcanzar las bases mínimas exigidas por los establecimientos.

Un aspecto crucial, en este sentido, es que el esfuerzo para estas erogaciones es legitimado por la concepción extendida de *cumplimiento de obligación*, sin cuestionar que todos los recursos que integran los diferentes rubros en cuestión no sean obligación doméstica, sino estatal. La concepción referida de obligación, sociológicamente definida, es más moral que legal, porque además afecta el sentido de estatus mínimo que padres y madres de familia experimentan ante la visibilidad pública de sus hijos en un ambiente público como la escuela. Evaluar y percibirse evaluados por los demás es, en términos simbólicos, un argumento de peso para la justificación de los esfuerzos económicos. La incapacidad financiera para cubrir todos y cada uno de los gastos –con los que hay un sentido de obligación moral– es una causa de dimisión escolar de los niños y jóvenes.

6.2 Rubros invisibles: gastos no asociados directamente a la educación

Los gastos que conciernen a la permanencia en el proceso educativo, pero que no son definidos como propios de la educación, son asumidos preponderantemente por cuenta de los hogares. El Estado solo parcialmente atiende uno de ellos: el de alimentación (Ortiz, 2014). Estos gastos se agrupan igualmente en varios rubros que responden al criterio de *incentivo a la permanencia*. Estos se clasifican en rubros de alimentación, higiene personal, salud y transporte.

6.2.1 Alimentación

Hay una diferenciación social, no solo en la magnitud en que las familias de clases desfavorecidas y las familias de sectores intermedios desembolsan en alimentos, sino también en el acceso y la calidad de la alimentación, que repercuten en el proceso escolar.

“ [En cuanto a la] merienda, había la comida y eso, para los chicos... A mí me aguanta bastante, porque yo tengo cinco y me salía diez la bolsa de cada kit, por cada criatura dos me salía. (A.I., Asunción, 7 de diciembre de 2021) ”

Sin dudas, el almuerzo escolar, por ejemplo, ha evidenciado su contribución al rendimiento educativo de los estudiantes de los sectores más desfavorecidos, pues muchos de ellos llegan a los establecimientos sin haber desayunado. Este hecho se ha observado con mayor nitidez dentro de la dinámica diaria de clases, sobre todo por las profesoras de los distintos niveles.

“ ¿Sabes en qué yo notaba siempre la diferencia? A la hora del almuerzo. A la hora del almuerzo hay esos niños que son más pudientes, ¿qué pasa con esos niños que son más pudientes? Ellos no quieren comer la comida de acá. Sin embargo, esos niños que vos sabés que no tienen para comer, ellos comen y comen dos, tres veces la comida y en eso por ejemplo hay una diferencia muy grande. Vos ves que ese niño que siempre se va a comer a su casa, agarra su plato y echa así mismo otra vez, sin embargo, ese niño que no tiene nada que comer te come hasta el último arroz de su plato. [...] Ellos después de la comida, ellos parece que se despiertan un poquito a la tarde, se despiertan ellos, parece que están más con ganas después de ese almuerzo. Yo digo que sí que resulta, que logramos. (M.O.G., Asunción, 30 de noviembre de 2021) ”

Por otro lado, las familias de clase media no solo buscan asegurar una correcta nutrición en el hogar por intermedio de los alimentos, sino que buscan optimizarla a través de suplementos y controles médicos periódicos, teniendo en cuenta el esfuerzo físico e intelectual que demanda un proceso educativo en los niños, niñas y adolescentes.

“ Si vas a tener bien en tu casa a tu criatura, como yo, para que no le falte, para que no “itavyrai hikuái tape ku’áre” estudiando, no les falta leche, frutas, comida, nada, atención médica, si falta medicamento le compro, y el medicamento no es luego barato, y cuando vos retirás del hospital es lo mínimo que le dan. [...] El multivitamínico sí compro y ese normalmente viene allá último treinta, depende de la marca que me dan, a veces me dan calcio, hay que comprar eso, eso ya cuesta más que la vitamina. [...] Le controla el pediatra y le da lo que necesita y cada vez que necesita yo le compro eso. (E.M., Villeta, 22 de diciembre de 2021) ”

6.2.2 Higiene personal

Las erogaciones de las familias destinadas a la higiene personal de los y las estudiantes constituyen un rubro que, en contra de la visión común, se halla directamente vinculado al proceso educativo en sentido amplio. Por ejemplo, los propios establecimientos educativos no solo inducen a la utilización de un uniforme, sino que, de forma concatenada, realizan acciones de inculcación con relación a la higiene y el lavado de aquel, cuyos costos recaen exclusivamente sobre las familias.

En ese sentido, la propia higiene y el aseo personal se conciben al interior de las familias como símbolos de los valores éticos de la integridad y la “delicadeza”. Esto se resalta, en cierta medida, entre las mujeres, quizá con mayor realce en la edad de la adolescencia, cuando se inicia la utilización de las toallitas higiénicas. En tanto las escuelas y los colegios son espacios de interacción social por excelencia, donde la percepción y el reconocimiento de una exterioridad operan como constructores de identidades, las familias emplean tiempo y dinero en intentar inculcar y preservar esos valores para sus hijos e hijas.

“ Se tiene que higienizar porque yo le llevo a su educación sexual con profesionales en el hospital. Yo me manejo así con mis criaturas para que entiendan la sociedad, para que se eduquen, pero eso es por mi preparación y todo, llevo esa delicadeza con ellas. Todo eso ya me viene aparte, un jabón que ella

está usando cuarenta y cinco mil, y ese ella tiene que usar ese tres veces diariamente, para que se higienice y todo eso, para que aprenda a manejarse como una chica delicada, pulcra, íntegra. (Eugenia MartínezE.M., Villeta, 22 de diciembre de 2021)



La higiene personal constituye, de este modo, un rubro que opera con fuerza al interior de la educación, ya que contribuye, durante el proceso de socialización, a tejer relaciones y forjar identidades, sustentándose sobre valores éticos que tanto las familias como el propio sistema educativo inculcan en los y las estudiantes.

6.2.3 Salud

El derecho humano a la salud es entendido en este estudio como el derecho no solo a estar sanos, sino también como el derecho a contar con atención médica de calidad y oportuna ante la enfermedad, dentro de un sistema de salud con disponibilidad de servicios e insumos accesibles y suficientes. El sujeto obligado de este derecho es el Estado, mientras que cada persona es el sujeto beneficiario de los servicios. En este marco, se ha identificado que en Paraguay el gasto de bolsillo en salud representa un obstáculo entre este derecho y los servicios del sistema de salud, ya que el costo de la atención a la salud recae sobre los enfermos y las familias, afectando de manera excesiva a los sectores más vulnerables (Giménez, 2021).

Por ello, la salud, entendida como la ausencia de enfermedad y promoción del bienestar, constituye un elemento clave dentro de un proceso educativo regular y sostenido. Por ejemplo, la presencia de afecciones puede operar como elemento condicionante de la modalidad de clases (hecho bien conocido a raíz de la pandemia), y las familias actúan a este respecto evaluando la jerarquía de urgencias. Dicho de otro modo, la presencia de una afección en sus hijos puede obligar a las familias a interrumpir o condicionar la continuidad del proceso educativo, con el fin de preservar, ante todo, la salud de aquellos.



Sí, pero desde el año pasado que estaban haciendo virtual no más ellos, ellos pues son alérgicos también, todas esas cosas que yo controlo mucho, por eso que yo no les mandé presencial a ellos. (G.G., Asunción, 7 de diciembre de 2021)



Esto reviste importancia por cuanto el Estado no garantiza la disponibilidad suficiente de atención y medicamentos, por ejemplo, quedando bajo la responsabilidad de las familias los costos que estos requieren en el tratamiento de una enfermedad. Esto se suma a las erogaciones globales de las familias que, al no

encontrar una satisfacción adecuada acorde a las urgencias, terminan por asumir los gastos por medicamentos.

“ Medicamentos hay veces que no hay, tenés que venir otro día [...] traés tu receta y ellos te anotan y te dicen “vení para tal fecha otra vez”, tipo para sacar turno otra vez y, si no hay, tenés que comprar. [...] Porque no tenés te estás yendo a pedir ahí los remedios. Y si no tenés para comprar, entonces si hay algo que tenés casi el mismo le das ese, que tenés en tu casa, por ejemplo. (M.R., Asunción, 30 de noviembre de 2021) ”

Entre otros insumos relacionados a la salud, algunos establecimientos educativos requieren, además, exámenes de electrocardiograma como requisito para la asignatura de Educación Física. Desde luego, son las familias las responsables de encontrar el servicio, público o privado, para realizar este estudio y cumplir con la exigencia institucional. Por otra parte, es indudable que el conjunto de gastos destinados a la salud repercute en el proceso educativo, ya que la existencia o ausencia de una atención médica oportuna y adecuada ante una afección o enfermedad puede determinar ciertos aspectos ligados a la educación, como la asistencia continua a clases, la optimización del aprendizaje, la regularidad del trabajo, entre otros.

6.2.4 Transporte

Sin dudas, el factor de proximidad representa un criterio sumamente importante para las familias a la hora de seleccionar los establecimientos educativos donde escolarizarán a sus hijos, ya que ellas son conscientes de los costos de los traslados. Por lo tanto, en su mayoría, entre las clases desfavorecidas optan por la escolarización de proximidad espacial, cuyos traslados pueden realizarse a pie (Ortiz, Goetz y Gache, 2017). Ello implica, de todos modos, un acompañamiento parental hasta y desde los establecimientos, generalmente a causa de la percepción de la inseguridad en las cercanías.

“ Caminando, si es a tres cuadras de acá. Cerca ya. [...] Yo les llevo y yo me voy a traerles. Siempre nomás luego, a no ser que a mí me sale un trabajito particular digamos, yo le digo a mi mamá o una persona de confianza para que les pueda acercar a ellos. Normalmente a pie. [...] Es peligroso. La inseguridad que hay, por eso. Porque viste que acá en la arribada hay una placita donde suelen frecuentar mucho los *chespitos* y todas esas cosas, por eso nomás. (G.G., Asunción, 7 de diciembre de 2021) ”

“ Sí, vienen caminando, pero yo les traigo o su papá les trae. O sea, solos nunca les mandamos, porque la verdad que el lugar es muy peligroso, o sea el ambiente así, entonces no, tenemos que traerles uno de nosotros. (M.B., Asunción, 23 de diciembre de 2021) ”

En la zona rural, los traslados hasta los establecimientos pueden implicar distancias medias, requiriendo la utilización de medios de transporte, como motocicletas o automóviles, debido al estado de los caminos, la ausencia de transporte público, la seguridad, entre otros factores. Entre las estrategias de las familias para solventar los costos (combustible, mantenimiento) que demanda la utilización de estos medios, se ha identificado que estas distribuyen los gastos a partir de relaciones de parentesco, por ejemplo.

“ Les suele llevar su tío con vehículo. Yo le pago a mi hermano, yo le pago porque hay veces que llueve, por ejemplo, a veces se enferma. Y tiene moto, a veces le lleva en moto, a veces le lleva en su vehículo. [...] Sí, suele venir a comer por acá, porque todo cuesta, entonces yo le hago eso y él me hace eso. Así se maneja, ahora ya nada es gratis, por más que seamos parientes, hay que ser conscientes de la responsabilidad que le toca a cada uno, porque él también tiene un hijo. (E.M., Villeta, 22 de diciembre de 2021) ”

Sin duda, los costos de combustible constituyen una parte importante de las erogaciones de las familias, que utilizan sus medios de transporte particulares tanto para trasladarse al trabajo como para trasladar a sus hijos e hijas a los establecimientos educativos. En ese sentido, en la zona rural las familias se ven mayormente obligadas a adquirir alguno de estos medios, como las motocicletas, ya que en esos territorios la disponibilidad de transporte público, por ejemplo, es mucho más limitada.

“ A la tarde le llevo yo. A la tarde, toda la vida se fue, desde jardín hasta quinto grado se fue a la mañana, después ya a la tarde. [...] En combustible, sí, mi moto es caro, como se dice. Quince mil, normalmente a veces suelo cargar cinco mil para ver cuánto, acá por ejemplo ahora el asfalto nos damos vuelta por medio del asentamiento Don Bosco, tres veces puedo usar por cinco mil a veces, si no es larga la distancia. [...] En Villeta, por cinco a seis mil, dos, dos y medio puedo hacer, dos a tres viajes. Ahí ya tengo que recargar, otro cinco u otro diez, de acuerdo a cómo me muevo. De Guarambaré es más mucho, porque de aquí a Guarambaré sí o sí tengo que gastar diez mil. (E.L., Villeta, 9 de diciembre de 2021) ”

Comparativamente, se ha observado que en la zona urbana las familias optan por un establecimiento educativo más próximo a sus hogares que les permita realizar los traslados a pie, sin incurrir en costos de transporte, como pasajes de colectivo o combustible. En la zona rural, por su parte, algunas familias prefieren escolarizar a sus hijos en establecimientos cuya calidad educativa consideran más adecuada, a pesar de que eso exija asumir ciertos costos de movilidad, generalmente a través de motocicletas. De todos modos, una diferencia importante entre una zona y otra radica en la mayor oferta de establecimientos en la zona urbana, donde la calidad educativa se encuentra mayormente distribuida.

Conclusiones

07



En política educativa, la visión sobre la que se funda todo proyecto político-institucional y toda inversión financiera es la promoción de condiciones para el acceso a la educación, para el rendimiento académico y para la equidad social, lo que en su conjunto se inserta en el horizonte normativo de toda sociedad democrática que consiste en el ejercicio de los derechos bajo el estatus de ciudadanía garantizado por el Estado.

A pesar del discurso de la igualdad de oportunidades viabilizada por la educación, el Estado paraguayo generó tímidos efectos no solo en la equidad social, sino incluso en los aspectos académicos, con bajos niveles de eficacia y calidad. La reproducción de las desigualdades sociales acentuó, a este respecto, las dificultades para apuntalar procesos educativos que atiendan la calificación del sistema y la democratización social. En particular, el problema del desempeño educativo de los sectores desfavorecidos fue –y continúa siendo– un factor que repercute en otras esferas de la economía y la sociedad.

El problema de una política educativa que no se articula con otras políticas públicas –como la política social– deja al desnudo las deficiencias para atender las fallas del sistema educativo cuyos principales nudos gordianos están asociados a la pobreza y la exclusión, dimensiones que las estrategias pedagógicas más innovadoras no resuelven.

Por esto, la sola obligatoriedad de la educación –cuyo objeto es asegurar la universalidad del acceso–

implica un problema para los hogares cuando moviliza gastos que, siendo escolares, no son proveídos por la política pública y, cuando no son propiamente escolares, genera confusiones, malentendidos e incluso consternaciones en las familias. El Estado paraguayo es indiferente respecto de las desigualdades sociales y, en lugar de garantizar el ejercicio del derecho proveyendo los bienes y servicios respectivos, interpone pesados y constantes requerimientos en las comunidades para compensar el desfinanciamiento de la política pública.

De este modo, 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 recurrentes de los hogares escolarizados en establecimientos públicos se destinan, además de la matrícula y los aranceles, a los útiles e insumos escolares, las vestimentas uniformes, la tecnología de la información para la educación y los accesorios didácticos/insumos complementarios. Entre estas erogaciones, los uniformes y la tecnología son los rubros que, exigiéndose como *conditio sine qua non* de los procesos educativos, vulnerabilizan marcadamente a las familias en su liquidez y disponibilidad financiera para enfrentar diferentes eventos y riesgos en la vida cotidiana.

Las familias cuyas condiciones socioeconómicas les permiten cierta capacidad adquisitiva y ciertos márgenes de maniobra en el mercado (clases medias) asumen las erogaciones en clave de una función y un sentido subjetivo particular, a saber: se orientan a los rubros que marcan una diferencia respecto a los estudiantes de las clases desfavorecidas y, además, involucran costos que permiten ciertos tipos de actividades que refuerzan la formación educativa regular. Los pagos de matrícula y cuotas se complementan con otros rubros no gratuitos del proceso educativo que aseguran, además de los prerrequisitos pedagógicos del aprendizaje, las condiciones sociales del reconocimiento y de la pertenencia a grupos de pares, a estatus y a identidades de clase.

El derecho a la educación se despliega de manera inversa según las clases sociales. Para las clases medias y las clases superiores, el principio de universalidad corresponde a su condición de inclusión social, así como el principio de obligatoriedad es incuestionable, dada la capacidad adquisitiva para sostener la gratuidad. El ejercicio del derecho es correlativo con el hecho de que, entre los hogares de las clases medias, tanto la asistencia escolar como la culminación del transcurso se hacen posibles por el pago.

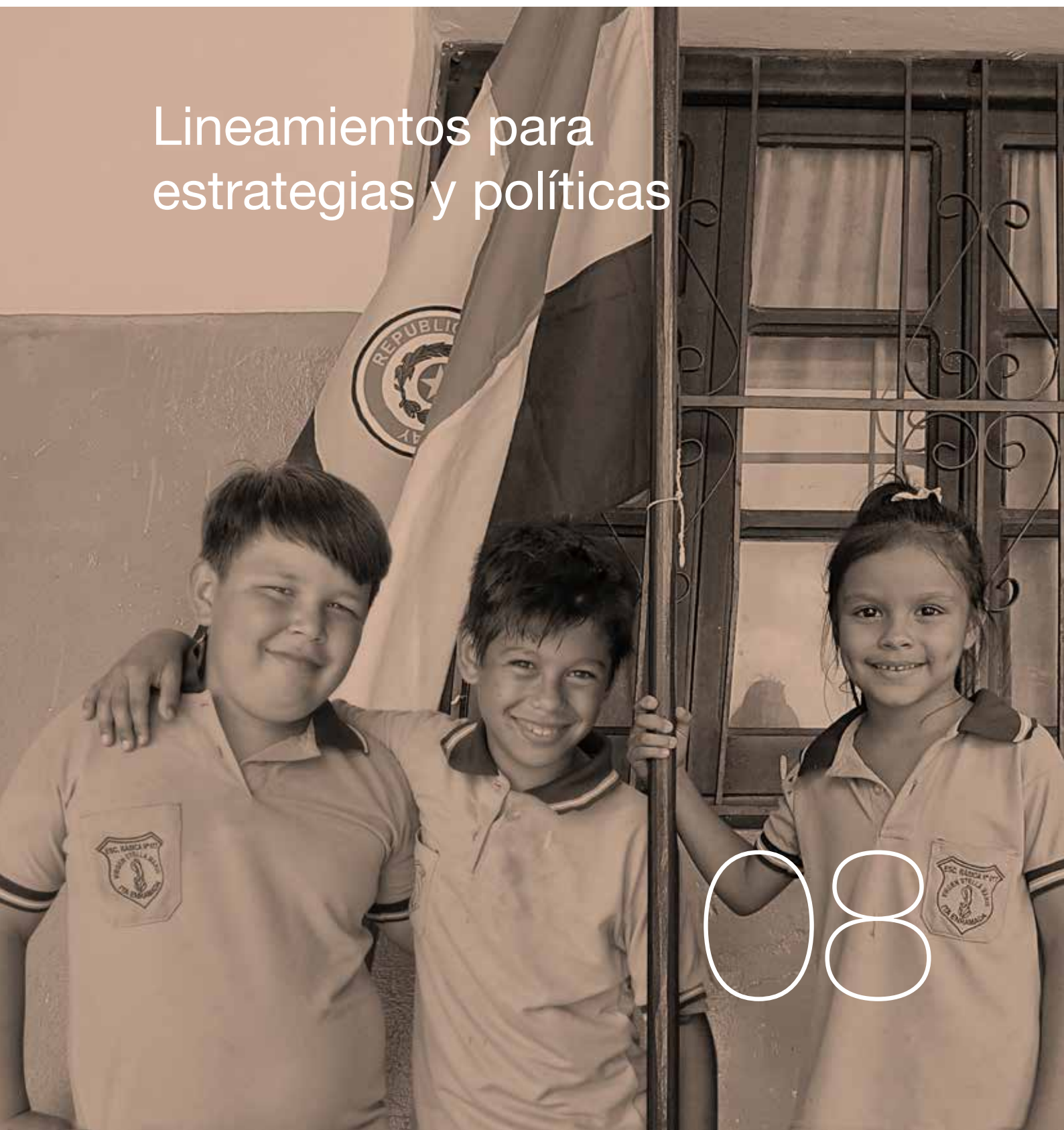
Entre las familias de clases desfavorecidas, en cambio, la universalidad se contradice con la condición de exclusión social. El principio de obligatoriedad se

asume moralmente más que legalmente, dada la marcada restricción para adquirir económicamente los bienes y servicios que debieran disponerse de manera gratuita. El derecho no está asegurado cuando las familias de las clases desfavorecidas requieren efectuar erogaciones para escolarizarse, incluso en el servicio educativo público.

Por este motivo, es necesario desmontar el supuesto de la gratuidad de la educación pública para reconocer que 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 en el que 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.

Lineamientos para estrategias y políticas



08



Con base en los hallazgos, en esta sección de lineamientos y recomendaciones se proponen algunas acciones que ayudarían a la política educativa a apuntalar el ejercicio efectivo del derecho a la educación, garantizando las condiciones sociales y económicas de posibilidad de su gratuidad, obligatoriedad y universalidad. Estas acciones se enmarcan en determinadas dimensiones abordadas a lo largo del trabajo y se hallan relacionadas a cuatro elementos: el sector docente, la infraestructura de los establecimientos, las erogaciones de reproducción y las erogaciones de educación.

En primer lugar, la formación docente resulta clave para optimizar los procesos pedagógicos y asegurar las condiciones de aprendizaje en todos los niveles, por lo que el financiamiento de todos los componentes que encierra resulta ineludible. En ese sentido, es necesario fortalecer un programa de formación y capacitación constante en instituciones de educación superior, las cuales deberán estar dotadas de infraestructura, equipamiento adecuado y plantel docente calificado. Aquí deberá facilitarse un trabajo colaborativo y de acompañamiento en el aprendizaje profesional de los docentes, sobre todo en lo que concierne a sus competencias en el uso de las tecnologías para la generación de conocimientos, fundamentada en la selección, el procesamiento y la transformación razonada de la información.

Esto se engloba dentro de las didácticas generales para su aplicación en distintas áreas del conocimiento y en función de las características del desarrollo científico tecnológico y de la sociedad. Al mismo tiempo, estos cursos de formación y capacitación en materia de tecnologías de la información y la comunicación deben complementarse con evaluaciones de impacto, con el fin de medir periódicamente su verdadera aplicabilidad y usabilidad. Dicha evaluación permitiría garantizar un proceso óptimo de entrenamiento de los docentes, realizando ajustes y correcciones ahí donde sean necesarios.

También debe asegurarse a los docentes una remuneración suficiente para condiciones de vida adecuadas a la sociedad del conocimiento, obtener mejores oportunidades para una vida digna e impulsar su formación y actualización permanentes orientadas al ejercicio de su función.

En segundo lugar, la construcción, estructura e infraestructura de los establecimientos educativos revisten crucial importancia por cuanto representan la base del desarrollo de un proyecto integral de educación. De igual modo, una infraestructura apropiada infunde una mejor actitud, predisposición y motivación en los estudiantes, facilitando el proceso de enseñanza-aprendizaje. Por ello, tanto la ampliación como el mejoramiento de la infraestructura educativa constituyen una estrategia que permitirá, por un lado, garantizar espacios adecuados para el desarrollo de los procesos pedagógicos de los estudiantes y, por el otro, fortalecer el sistema en su propósito de absorber y retener la mayor cantidad de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

En este punto, se debe impulsar el mejoramiento de los establecimientos educativos prestando suma atención a los siguientes elementos, que conforman los soportes indispensables de un espacio educativo confortable y de calidad:

- 1) La infraestructura física debe asegurar la cobertura, el resguardo y la protección del entorno, así como debe ser segura y su amplitud será adecuada en función al número de estudiantes.
- 2) Maximizar la disponibilidad de aulas con equipamiento didáctico integral: pizarra y material de escritura, muebles funcionales, implementos didácticos de exposición y prácticas.
- 3) Los servicios sanitarios serán suficientes e higienizados, y su uso estará destinado a docentes, estudiantes y otros actores del proceso educativo de cada establecimiento.
- 4) Las aulas y otros espacios deberán considerar la aislación, el estado de la pintura y el mantenimiento de sus componentes edilicios.

- 5) Cada establecimiento deberá contar con espacios recreativos y deportivos con dotaciones según estándares de educación física y entretenimiento lúdico colectivo.
- 6) Se deberán habilitar bibliotecas y otros espacios destinados a la lectura y al trabajo grupal, facilitando la disponibilidad de recursos, como materiales de lectura de distintas áreas del saber, el acceso a computadoras con internet, documentos audiovisuales, entre otros. Las bibliotecas contribuirán a que el alumno no solo acceda a la información y otros recursos, sino que, además, se forme en el uso crítico de estos, con vistas a promover el aprendizaje autónomo.
- 7) Los establecimientos educativos deben contar con equipamiento informático y equipos con conectividad, que podrían instalarse en un espacio determinado o ser móviles, pudiendo transportarse entre aulas. Es imperativo dotar a los establecimientos de conexión a internet con capacidad suficiente en función a la cantidad de estudiantes, así como reducir el número de estudiantes por computadora.

En tercer lugar, con respecto a las erogaciones de reproducción, la política educativa debe atender los costos que representan la alimentación, vestimenta, salud, entre otros factores, que, a la luz de los hallazgos empíricos, influyen de forma directa en el proceso educativo de los estudiantes. En ese sentido, se deben fortalecer la merienda y el almuerzo escolares, buscando ampliar su cobertura y calidad. Se debe también establecer un programa de seguimiento para evaluar y mostrar periódicamente los resultados nutricionales de los estudiantes, vinculándolo con una atención médica regular y adecuada.

Al respecto, cada establecimiento educativo podría trabajar coordinadamente con establecimientos sanitarios con el fin de ofrecer de forma permanente a la comunidad educativa controles médicos periódicos, consultas, provisión de medicamentos, vacunaciones, entre otras acciones vinculadas a la protección de la salud.

Además de esto, se debería fortalecer el subsidio al pasaje diferenciado para los estudiantes, reduciendo los costos de traslado. Consecuentemente, la ampliación de la cobertura del transporte público deberá concatenarse a esa medida, mejorando y asegurando el servicio (mayor cantidad de unidades en buen estado, paradas de buses y móviles más seguros, etc.). La meta deberá consistir en que, en ningún caso, la inasistencia escolar se deba a la insolvencia financiera.

En cuarto lugar, entre las erogaciones de educación se recomienda que la política educativa logre cubrir los costos destinados al proceso pedagógico y a las tareas vinculadas a él. En este marco, cada establecimiento debe poseer todos los insumos necesarios para cada estrategia pedagógica que propone, como útiles, materiales didácticos, cuadernillos, entre otros elementos. Asimismo, se debería considerar la posibilidad de ofrecer gratuitamente clases de refuerzo para alumnos mayormente rezagados, llevando adelante un abordaje integral que logre identificar y superar las causas del rezago académico. Además, deben considerarse estrategias alternativas al uso del uniforme, ya que – todo lo indica– los costos destinados a este ítem se hallan extendidos en todos los niveles y clases sociales, afectando significativamente el proceso escolar de los estudiantes de las familias más desfavorecidas. En todo caso, los establecimientos deben proveer los uniformes necesarios a los y las estudiantes, así como evitar que su uso condicione la asistencia y la realización de las actividades pedagógicas.

Por último, los trabajos de mantenimiento de las estructuras edilicias, como la limpieza, deben ser solventados por el poder público, evitando depositar los costos que conllevan sobre las familias.

Todos estos lineamientos se sugieren con el propósito de asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la educación, ya que para las familias de las clases sociales desfavorecidas la asistencia escolar y la culminación de los ciclos y niveles están actualmente condicionadas a una gratuidad formal. Estas recomendaciones, por lo tanto, se orientan a resolver y superar la inevitabilidad de las erogaciones por el servicio en el circuito público del sistema educativo.

- BANCO MUNDIAL (2018). *Paraguay: Invertir en capital humano. Una revisión del gasto público y de la gestión en los sectores sociales*. Asunción: Banco Mundial.
- BRACHO Teresa y Zamudio Andrés (1997). Gasto privado en educación: México, 1992. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 2, número 4.
- BROWN CÉSAR Javier (2001). Reflexiones acerca de la justicia como principio del sistema educativo. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXXI, Nro. 3, III trimestre, págs. 5-10.
- CAMELO Heber (2001). *Ingresos y gastos de consumo de los hogares en el marco del SCN y en encuestas a hogares*. Santiago: CEPAL.
- CAMPOS Daniel y BENAVIDEZ María (2021). Seguridad y soberanía alimentaria en Paraguay: ¿para quiénes son las políticas públicas? En Le Coq Jean-François, Grisa Catia, Guéneau Stéphane y Niederle Paulo (Org.), *Políticas Públicas y Sistemas Alimentarios en América Latina*, pp. 167-184. Rio de Janeiro: E-papers.
- CANESE Valentina, PÁEZ Roberto, AMARILLA Jessica y RODRÍGUEZ Pamela (2021). Análisis factorial sobre el uso de las TIC en instituciones educativas de Paraguay. VI Congreso Internacional sobre Aprendizaje, Innovación y Cooperación (CINAIC, 2021). 10.26754/CINAIC.2021.0035
- CAÑETE-ESTIGARRIBIA Delia (2021). Competencia digital docente en el contexto paraguayo. *Revista Tecnológica-Educativa Docentes 2.0*, 11(1), 36-46. <https://doi.org/10.37843/rted.v11i1.183>
- CETRÁNGOLO Oscar y CURCIO Javier (2017). *Financiamiento y gasto educativo en América Latina*. Santiago: CEPAL.
- CLADE – Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (2011). Gratuidad de la educación en Paraguay: Consulta muestra que la financiación del Estado aún no cubre las necesidades de la población. CLADE: Asunción.

- CORONEL María (2015). Análisis de la evolución del gasto público en educación en Paraguay. Periodo 2002-2015. Asunción: Ministerio de Hacienda.
- DE REZENDE José M. (2020). Financiamiento educativo en América Latina: *indicadores y análisis de algunas experiencias*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO
- EARTHMAN Glen (2002). School facility conditions and student academic achievement. *UCLA's Institute for Democracy, Education and Acces*.
- ELÍAS Rodolfo (2007), "La educación inclusiva en Paraguay", Taller Regional sobre Educación inclusiva, UNESCO-Oficina Regional de Educación, Buenos Aires.
- ELÍAS Rodolfo, MISIEGO Patricia, MACHADO Alina, PERAZZO Ivonne y DÍAZ Juan José (2014). Investigaciones sobre la introducción de las TIC en las escuelas y su impacto en el aprendizaje. En Ortiz Luis (ed.), *La educación en su entorno. Sistema educativo y Políticas públicas en Paraguay*, pp. 93-131. Asunción: CADEP/ILAIPP.
- ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales) (2017). *Generando evidencia presupuestaria para una mayor y mejor inversión en la niñez y adolescencia hondureña. Análisis de la eficacia y eficiencia del gasto en el programa de educación básica (primero a noveno grado) de la Secretaría de Educación (2014-2015)*. Tegucigalpa: UNICEF.
- GARCÍA RIART Jorge (2020). Financiamiento de la educación en el Paraguay. Nuevos enfoques para la transformación educativa. *Revista de Educación*, Año XII, No. 22.
- GAYOSO Lyliana y ERVIN Paul (2016). Un análisis del gasto en educación de los hogares en Paraguay: sesgos por género, brechas por idioma y el acceso a la educación. *Revista Población y Desarrollo*, 22 (43)
- GIMÉNEZ Edgar (2021). *La protección financiera en salud antes y durante el COVID-19 en Paraguay*. Asunción: Arandurã.
- JUNTOS POR LA EDUCACIÓN (2019). *Financiamiento Público de la Educación en el Paraguay. Notas para el debate y la construcción de políticas públicas*. Asunción: JPLE.
- MARÍN Tomás, ARRIOJAS Dany, ACOSTA Erika (2020). Gasto público y familiar en educación en Perú: comparativa con Sudamérica. *Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas*, Vol. 8, N. 15.

MÁRQUEZ JIMÉNEZ Alejandro (1995). La distribución del ingreso y el gasto educativo de los hogares mexicanos: un análisis a través de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 1984-1992. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXV, No. 4.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS (MEC) (2018). *Informe de gestión 2018*. Asunción: MEC.

_____ (2019). *Informe de gestión 2019*. Asunción: MEC.

_____ (2018). *Informe de control financiero y evaluación presupuestaria. Cierre del ejercicio fiscal 2018*. Asunción: Ministerio de Hacienda.

_____ (2019). *Informe de control financiero y evaluación presupuestaria. Cierre del ejercicio fiscal 2019*. Asunción: Ministerio de Hacienda.

_____ (2020). *Informe de control financiero y evaluación presupuestaria. Cierre del ejercicio fiscal 2020*. Asunción: Ministerio de Hacienda.

_____ (2021). *Informe de control financiero y evaluación presupuestaria. Cierre del ejercicio fiscal 2021*. Asunción: Ministerio de Hacienda.

_____ (2022). *Clasificador presupuestario de ingresos, gastos y financiamiento. Ejercicio fiscal 2022*. Asunción: Ministerio de Hacienda.

MIRANDA Francisco (2018). Políticas de infraestructura educativa y su efecto en el aprendizaje de los estudiantes: un análisis comparado en países de América Latina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 9(13), 154-174.

MOLINIER Lila (2016). *El derecho a la educación y el gasto público en Paraguay. La importancia de los recursos del FONACIDE y del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI)*. Asunción: SERPAJ.

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

_____ (2012), Reforma educativa y conservación social. Aspectos sociales del cambio educativo en Paraguay. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XLII, No. 4, México.

PALACIOS Gerda (2012). Financiamiento de la educación en el Paraguay. ¿Cuánto y en qué invertimos en la educación los paraguayos? *Revista Kuaapy Ayvu*, No. 3.

_____ (2009). Financiamiento de la educación, sus logros y desafíos en el Paraguay. *Revista Población y Desarrollo*, Año XX, Núm. 38.

REIMERS Fernando (2000), “Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXX, Nro. 2, II trimestre, México, págs. 11–42.

NUEVO LEÓN Gobierno del Estado (2012). *La educación y el gasto educativo en los hogares*. Monterrey: GENL.

RIART Luis A. (2011). *Una mirada a las finanzas de la educación en Paraguay. La inversión en la nueva Escuela pública*. Asunción: MEC.

RIVERO José (2000). Reforma y desigualdad educativa en América Latina, *Revista Iberoamericana de Educación*, Nro. 23, Mayo-agosto, págs. 102-133.

SERAFINI Verónica (2019). *La protección social en el Paraguay. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030*. Asunción: CADEP.

_____ (2011). La equidad como criterio de decisión presupuestaria. En RIART Luis A. (Coord). *Una mirada a las finanzas de la educación en Paraguay. La inversión en la nueva Escuela pública*, (pp. 33-40). Asunción: MEC.

TICONA MACHACA Alejandro (2018). *Análisis de la asignación del gasto de los hogares en educación en el Perú, 2015*. Tesis de Doctorado para optar al grado académico de Doctoris Scientiae en Economía y Políticas Públicas. Puno: Universidad Nacional del Altiplano.

10 | Anexo

ASUNCIÓN				
N°	NOMBRE Y APELLIDO	BARRIO/ LOCALIDAD	ESCUELA COLEGIO	OCUPACIÓN PRINCIPAL
1	Ma. Odilia Galeano	Roberto L. Petit	Ignacio A. Pane	Docente
2	Dora Britéz	Republicano	Ignacio A. Pane	Ama de casa
3	Clotilde Velázquez	Republicano	Ignacio A. Pane	Ama de casa
4	Margarita Ramírez	Republicano	Ignacio A. Pane	Fotógrafa
5	Digna Rejala (y Roberto Noceda)	Bañado Sur	Ignacio A. Pane	Recicladora
6	Graciela Giménez	Republicano	Ignacio A. Pane	Venta de minutas
7	Amalia Irala	Bañado Sur	Ignacio A. Pane	Empleada de venta en negocio
8	Rosalía Benítez	Villa Elisa	-----	Directora Escuela Ignacio A. Pane
9	Miguel Tornacco	Republicano	Ignacio A. Pane	Representante de Futbolistas
10	Silverio Martínez	Republicano	Ignacio A. Pane	Masajista terapéutico
11	Giovanni Bonussi	Republicano	-----	Director Colegio Ignacio A. Pane
12	Claudia Colmán	Republicano	Ignacio A. Pane	Docente y odontóloga
13	María Aguilera	Republicano	Ignacio A. Pane	Empleada de Cooperativa
14	Basilia Toledo	Republicano	Ignacio A. Pane	Cocinera en despensa
15	Clyde Rolón	Bañado Sur	Ignacio A. Pane	Venta de panificados
16	Marta Brizuela	Republicano	Ignacio A. Pane	Trabajadora doméstica

VILLETA				
N°	NOMBRE Y APELLIDO	BARRIO/ LOCALIDAD	ESCUELA COLEGIO	OCUPACIÓN PRINCIPAL
17	María López (y Eugenio Peralta)	Guasu Kora	Pedro P. Peña	Limpiadora de Escuela
18	Angélica Blanco	Ypane	Pedro P. Peña	Directora Escuela Pedro P. Peña
19	Graciela Sosa	Guasu Kora	Pedro P. Peña	Docente
20	Elvia Lezcano	Guasu Kora	Pedro P. Peña	Comunicadora
21	Marcial Aranda	Guasu Kora	Pedro P. Peña	Docente
22	Acela Torres	Guasu Kora	Pedro P. Peña	Artesana
23	Mirta Alfonso	Guasu Kora	Pedro P. Peña	Campesina
24	Teodoro Gómez	Takurutý	J. Alejo Robadín	Director Colegio J. Alejo Robadín
25	Eugenia Martínez	Takurutý	J. Alejo Robadín	Psicóloga
26	Griselda Arrúa	Guasu Kora	J. Alejo Robadín	Ama de casa
27	Laura Ruíz Díaz	Guasu Kora	J. Alejo Robadín	Vendedora de Frutas y Verduras

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas de trabajo de campo.



Juntos por la Educación es una organización sin fines de lucro, independiente a cualquier gobierno, que no recibe dinero público y se financia con aportes de empresarios comprometidos con el país y con una educación pública de calidad, inclusiva e integral.



Propuestas para la Agenda Educativa (2013)

Diagnóstico y propuestas de mejora multidimensional (MEC-OEI)



Propuestas para la Gobernanza y Agenda Educativa (2018)

Aportes y herramientas para orientar la política educativa.



Financiamiento Público de la Educación en Paraguay (2019)

Notas para el debate y construcción de políticas públicas.



Educación y Formación Técnico-Profesional (2020)

Recomendaciones para fortalecer el vínculo entre la educación técnico-profesional y la demanda laboral.

DESCARGAR PUBLICACIONES

Escaneá el código o ingresá a www.juntos.org.py



*“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”*

Marta Lafuente

(1963 - 2022)

ISBN: 978-99925-16-40-9



www.juntos.org.py