Observatorio FISCAL

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

PARAGUAY: Educación y Objetivos del Milenio Principales resultados.

Gerardo Benítez

Iniciativa Think Tank

2016

SERIE PROFESIONALES JÓVENES

Observatorio FISCAL

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

PARAGUAY: Educación y Objetivos del Milenio Principales resultados.

Gerardo Benítez

Iniciativa Think Tank

SERIE PROFESIONALES JÓVENES

Gerardo Benítez
Economista por la Facultad de Economia de la Universidad Nacional de Asuncion.
Investigador Junior del CADEP.

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay
Teléfono 452 520 / 454 140 / 496 813
cadep@cadep.org.py
www.cadep.org.py

Diseño y diagramación: Karina Palleros
Asunción, enero de 2016

ISBN: 978-99967-760-8-3

Índice

Presentación	7
Introducción	9
1. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio	11
2. Marco de Apoyo: Principales programas educativos en Paraguay	14
2.1. Programa de Consolidación y Mejoramiento de la Educación Inicial y Escolar Básica	14
2.2. Formación básica permanente a la población, joven y adulta y a las personas con necesidades educativas	17
2.3. Programa de fortalecimiento de la reforma educativa a la Educación Escolar Básica: Programa Escuela Viva Hekokatúva	19
3. Avances cuantitativos de los Indicadores	21
3.1. Tasa de matrícula neta del Preescolar y la Educación Escolar Básica	21
3.2. Tasa de matrícula bruta del Preescolar y de la Educación Escolar Básica	22
3.3. Tasa de supervivencia al 5to grado	23
3.4. Promedio de años de estudio de la población de 10 años y más	25
3.5. Personas de 15 a 19 años con educación primaria completa	25
3.6. Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más	26
3.7. Tasa de alfabetización de la población de 15 a 24 años	27
Conclusiones	29
Bibliografía	31

Presentación

Una de las prácticas implementadas por el CADEP desde sus inicios ha sido escoger a jóvenes estudiantes o profesionales recien recibidos, preferentemente de la carrera de Economía, para capacitarlos en materia de investigación. La capacitación ha consistido fundamentalmente en el trabajo con los investigadores principales del CADEP en proyectos concretos.

En años más recientes, nuestra institución ha combinado la forma tradicional de formación de investigadores jóvenes con otros tipos de capacitación como cursos puntuales sobre metodologías y temas, tanto en el exterior como en el país, con la colaboración de otros centros de pensamientos regionales.

También se han transferido capacidades a partir de mentorazgos colectivos sobre la forma de estructurar investigaciones y de redactar los resultados de las mismas en monografías.

Uno de los resultados de esta última modalidad es el documento de trabajo que se presenta aquí y con el cual se inicia la Serie de Profesionales Jóvenes del CADEP. La monografía consiste en evaluar los Objetivos del Milenio (ODM) sobre los resultados alcanzados por Paraguay en materia de universalización de la educación primaria. La misma se inscribe dentro de la producción del Observatorio Fiscal y Presupuestario (OFIP) de nuestra institución.

En el CADEP siempre hemos estado convencidos que la práctica de la investigación es una herramienta fundamental para la formación del pensamiento y la producción del conocimiento del estudiante. Así, esta práctica puede convertirse en una contribución importante no solo para una eventual carrera de investigador del profesional joven; sino también para la organización de su vida profesional en el campo de su elección, con la aplicación de conceptos y métodos que ayuden a la eficiencia y a los buenos resultados.

FERNANDO MASI
Director

Introducción

El propósito de este material es brindar un informe sobre los avances de los principales programas educativos implementados en materia social en el Paraguay con el fin de alcanzar el segundo objetivo propuesto dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas: lograr la enseñanza primaria universal. Para ello se analizan los resultados de varios indicadores cuantitativos que tienen relación con este segundo objetivo de los ODM en Paraguay.

En primer lugar, se lleva a cabo un análisis detallado de la inversión destinada a los principales programas que impactan de manera directa en la educación. Para ello se utiliza una metodología descriptiva de carácter cuantitativo a partir de los datos del Ministerio de Hacienda (Boost Data) realizando comparaciones de las inversiones realizadas por año para cada programa.

En segundo lugar, se muestran los principales resultados de los ODM asumidos por el país en materia educativa. Con ello se pretende dar una visión más clara de la evolución de los diferentes indicadores, sus avances o retrocesos, desde su implementación hasta la fecha.

Finalmente se presentan las principales conclusiones del trabajo, tanto en lo relativo a los gastos públicos realizados como a los resultados obtenidos en relación a los indicadores de la universalización de la enseñanza primaria en Paraguay.

Para toda información referente a tasas de matriculación o escolarización se utilizan datos oficiales del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y datos de proyección de la población que provienen de las estimaciones de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). Es importante destacar que pueden existir cálculos no completamente exactos para estas tasas, en particular, debido a la utilización de dos fuentes diferentes para la medición correspondiente.

1. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

¿Qué son los Objetivos del Desarrollo del Milenio?

Es un acuerdo en el cual los Estados Miembros de las Naciones Unidas asumen compromisos en materia de paz y seguridad, derechos humanos, protección del entorno y atención especial a la pobreza. En base a esta declaración se concertaron los ODM, que incluyen ocho objetivos a ser cumplidos para el 2015:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades.
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
8. Fomentar la alianza mundial para el desarrollo.

Este estudio se concentrará en el Objetivo 2 sobre la educación básica universal. La meta de este objetivo ha consistido en que los niños y niñas completen el ciclo de educación primaria para el 2015 así como el cumplimiento de sus respectivos indicadores (ver cuadro 1).

Cuadro 1.
Objetivo, Meta e Indicadores Educativos.

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal
Meta 2 A: Asegurar que para el año 2015 los niños/as de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
Indicadores: - Tasa de matrícula neta del Preescolar y la Educación Escolar Básica. - Tasa de matrícula bruta del Preescolar y de la Educación Escolar Básica. - Tasa de supervivencia al 5to grado. - Promedio de años de estudio de la población de 10 años y más. - Personas de 15 a 19 años con educación primaria completa. - Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más. - Tasa de alfabetismo de mujeres y hombres de 15 a 24 años.

Alcanzar la educación universal de la primaria no solamente representaría un avance significativo en hacer efectivo el derecho a la educación para todos los niños y niñas, sino también reportaría beneficios para la reducción de la extrema pobreza, la promoción de la equidad y de la inclusión social y el fomento de los derechos ciudadanos. Para alcanzar tales objetivos las Naciones Unidas (2001) han alentado a los países a comprometer recursos para la educación, a adaptar la oferta educativa a las necesidades de los niños/as, en particular los más pobres y a fomentar los programas de alimentación escolar, que puedan incentivar la asistencia a las escuelas.

En Paraguay el sistema educativo abarca desde la educación inicial hasta la superior (ver cuadro 2). La educación inicial está destinada a los niños/as de 0 a 5 años de edad, comprende el maternal, pre jardín, el jardín y el preescolar, siendo esta última de carácter gratuito y obligatorio en los establecimientos públicos, desde el año 2010.

La educación primaria abarca el 1° y 2° ciclo de la Educación Escolar Básica (EEB) que comprende 6 grados. Su carácter es obligatorio y gratuito en las instituciones públicas de gestión oficial y va dirigida a la población de 6 a 11 años.

En tanto la secundaria baja o 3° ciclo de la EEB comprende 3 grados y va dirigida a la población de 12 a 14 años. Su carácter es obligatorio y gratuito en las instituciones públicas de gestión oficial.

Cuadro 2.
Sistema Educativo del Paraguay.

Nivel	Ciclos	Edad
Inicial	Preescolar	5 años
EEB	Primer Ciclo	6 a 8 años
EEB	Segundo Ciclo	9 a 11 años
EEB	Tercer Ciclo	12 a 14 años
Educ. Media	Ciclo diversificado	15 a 17 años

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

En cuanto a la población objetivo de los ODM existen ciertas controversias. A pesar que la Meta 2 hace referencia a niños/as y que no se limita a la población incluida en el sistema escolar, no determina exactamente el universo, permitiendo diferentes interpretaciones. En efecto, este universo puede consistir en todas las personas que al 2015 hayan tenido la oportunidad de culminar la educación primaria.

En el caso de este estudio solamente se tendrán en cuenta aquellos programas que afectan a la Educación Inicial y a la Educación Escolar Básica, siguiendo los lineamientos del primer Informe de Gobierno (Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010) realizado por el Estado Paraguayo en el 2011.

Cabe destacar que no todos los rubros destinados a inversión social educativa van dirigidos a la población en situación de pobreza. Un porcentaje importante de los mismos son considerados derechos universales básicos de toda la población (Ramírez 2015).

2.
Marco de Apoyo: Principales programas educativos en Paraguay.

A continuación se describen los principales programas educativos que tuvieron mayor orientación hacia los sectores más vulnerables y por ende han contribuido a los esfuerzos por alcanzar los ODM. En ellos se detallan, principalmente, las inversiones hechas por el Estado en materia de presupuesto.

Con ello se pretende a dar conocer a la ciudadanía los programas educativos con mayor incidencia en la parte social y ofrecer una aproximación del gasto o inversión hecha por el Estado, de modo a brindar al lector una base sobre la cual podrá hacer un seguimiento profundo de los mismos.

2.1.
Programa de Consolidación y Mejoramiento de la Educación Inicial y Escolar Básica.

Dentro de la inversión educativa, uno de los programas más relevantes es el denominado ***Consolidación y Mejoramiento de la Educación Inicial y Escolar B*****ásica**, que absorbe en promedio el 44,3% del gasto social educativo.

Este programa tiene como objetivo lograr la igualdad de oportunidades en el acceso y garantía de condiciones para la culminación oportuna de los/as estudiantes de los diferentes niveles educativos.

Su participación relativa dentro de los gastos sociales ha ido disminuyendo, pasando de 48,5% en el 2005 a 41,7% en el año 2014. Es decir que la proporción que este programa recibe del presupuesto total ha disminuido en un 14%.

Cuadro 3.
Participación % del Programa de Consolidación y Mejoramiento de la Educación Inicial y Escolar Básica dentro del Gasto Social Educativo.

(PARTICIPACIÓN %)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gastos sociales en educación (en miles de Millones)	1.813	2.134	2.426	2.866	3.280	3.560	4.208	5.040	5.288	5.589
004 - Consolidación y mejoramiento de la Educación Inicial y Educación Escolar Básica	48,5	46,0	45,5	46,7	44,1	43,6	41,5	42,5	42,5	41,7
02 - Complemento nutricional	0,5	0,4	0,2	0,3	0,3	0,3	0,7	0,7	1,3	2,0
03 - Provision de textos y materiales didácticos	1,0	0,7	0,6	0,5	0,6	1,4	1,5	1,2	1,2	1,2

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda (Boost Data).

Dentro de este programa se encuentran 2 sub programas muy importantes que serán analizados a continuación.

2.1.1. Complemento Nutricional.

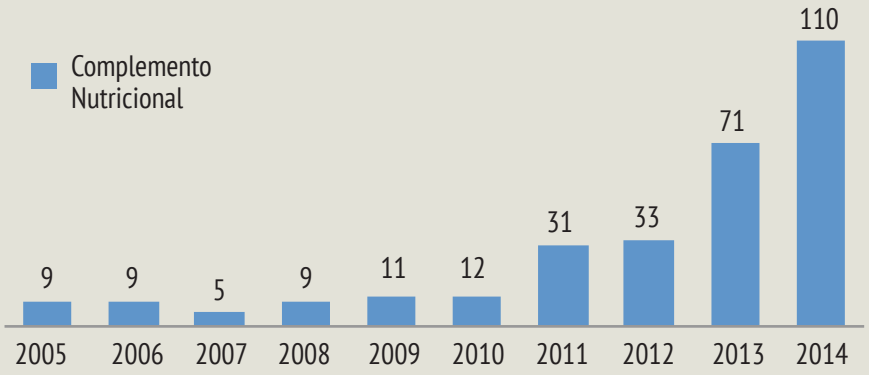
Consiste en la provisión de leche enriquecida, y un alimento sólido rico en proteínas con refuerzo de vitaminas A y D, hierro y yodo (MEC 2014). Considera como beneficiarios al total de matriculados en el sector oficial y al 50% de la población vulnerable o pobre de 5 a 15 años que asiste a instituciones educativas privadas subvencionada de Capital y Gran Asunción.

El subprograma de complemento nutricional, en el nivel de educación escolar básica, consistió en asegurar una base alimenticia mínima para el aprovechamiento de la enseñanza, aunque sirvió más como incentivo a la asistencia escolar de niños y niñas de familias en condiciones socioeconómicas vulnerables, especialmente de las zonas rurales (Ortiz 2014).

Durante el año 2005 se ejecutaron gastos por valores que ascendían a G. 9 mil millones. Este monto aumentaría en 11 veces más para el año 2014 con una ejecución de G. 110 mil millones.

Si bien el programa en si presenta una disminución en los gastos, el comportamiento de este sub programa es inverso, debido que en los últimos años ha tomado mayor relevancia pasando del 0,5% al 2% entre los años 2005 y 2014, con un crecimiento que representa aproximadamente el 300%.

Gráfico 1.
Presupuesto Ejecutado en Complemento Nutricional (en miles de millones de guaraníes corrientes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda (Boost Data).

De acuerdo a los datos del Ministerio de Hacienda para este último año la merienda ha sido entregada a 170 instituciones, 81 de carácter oficial, 71 en instituciones privadas subvencionadas y 18 en instituciones indígenas. Mientras que el almuerzo ha sido entregado a 119 instituciones, 71 oficiales, 33 privadas subvencionadas, 4 indígenas y 11 inclusivas[1].

En total fueron beneficiados con la merienda escolar (vaso de leche+galletita+cereal) aproximadamente 46.383 alumnos para una provisión de 183 días. Por otro lado fueron proveídos del almuerzo escolar (plato principal+jugo+postre) aproximadamente 30.082 estudiantes, por un total de 190 días.

2.1.2. Provisión de textos y materiales didácticos.

Consiste en la distribución gratuita de útiles escolares, textos y guías didácticas a alumnos/as de todos los niveles educativos de instituciones oficiales y a instituciones privadas subvencionadas (MEC 2014).

Tiene como objetivo aumentar el acceso, mejorar la eficiencia, la calidad de la educación en los diferentes niveles/modalidades educativas, y el propósito de contribuir al mejoramiento de la equidad y la retención escolar. Ha alcanzado una participación relativa de 1% en el 2005 y 1,2% en el 2014, por lo que hubo un aumento en la prioridad del gobierno de dotar mayores recursos a este programa.

1 Educación Inclusiva: *Tiene como objetivo promover y desarrollar acciones que garanticen una educación de calidad a las personas que enfrentan barreras para la participación y aprendizaje, derivadas de una o más deficiencias estructurales o funcionales, afín de que estas sean reconocidas y se constituyan en agentes proactivos en sus familias y comunidades, generando normativas, currículo, formación y/o actualización de los RR.HH* (MEC)

El presupuesto ha tenido un incremento de G. 48 mil millones entre el periodo 2005 al 2014, es decir hubo un aumento de un poco más de 252%. El impulso se inició con la universalización de las canastas básicas de útiles en el 2010, beneficiando al 100% de los alumnos de la EEB.

Gráfico 2.
Presupuesto ejecutado en Provisión de Textos y Materiales Didácticos
(en miles de millones de guaraníes corrientes)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda (Boost Data).

De acuerdo a los datos del MEC durante el 2014, las canastas básicas de útiles escolares fueron distribuidas de la siguiente manera, 117.752 al Preescolar, 426.254 al Primer Ciclo, 386.144 para el Segundo Ciclo y 312.283 para el Tercer Ciclo, totalizando la suma de 1.242.433. Los departamentos con mayor cantidad de beneficiarios fueron Central, Alto Paraná e Itapúa.

2.2. Formación Básica Permanente a la Población, Joven y Adulta y a las Personas con Necesidades Educativas.

El programa está compuesto por la Alfabetización Inicial (Primer Ciclo de la Educación Escolar Básica) que pretende comenzar el proceso de la alfabetización a través de la formación de docentes y la distribución de materiales didácticos.

El programa de Alfabetización de Personas Jóvenes y Adultas, es una propuesta de educación integral (educación formal y no formal) e intercultural bilingüe destinada a satisfacer las necesidades de personas jóvenes y adultas que no han aprendido a leer y escribir, y a contribuir con el desarrollo humano de la población en situación de especial vulnerabilidad (campesinos e indígenas) (MEC 2014).

Cuenta con una participación promedio de 3% dentro del gasto educativo. Este programa pasó a ser mucho más relevante en los últimos años pasando del 2,5% al 3,2% durante el periodo 2007-2014. En cierta medida este comportamiento se debió al énfasis de reducir la tasa de analfabetismo con miras hacia el desarrollo integral de las personas.

Cuadro 4.
Participación % del programa de Formación Básica Permanente a la Población, Joven y Adulta y a las Personas con Necesidades Educativas dentro del Gasto Social Educativo.

PARTICIPACIÓN (%)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gastos sociales en educación (en miles de Millones)	2.426	2.866	3.280	3.560	4.208	5.040	5.288	5.589
014 - Formación Básica Permanente a la Población joven y adulta	2,5	2,5	2,4	2,8	3,3	3,4	3,7	3,2
01 - Apoyo a la campaña nacional de alfabetización					0,3	0,2	0,2	
02 - Programas de alfabetización y post alfabetización						0,2	0,2	0,1

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda (Boost Data).

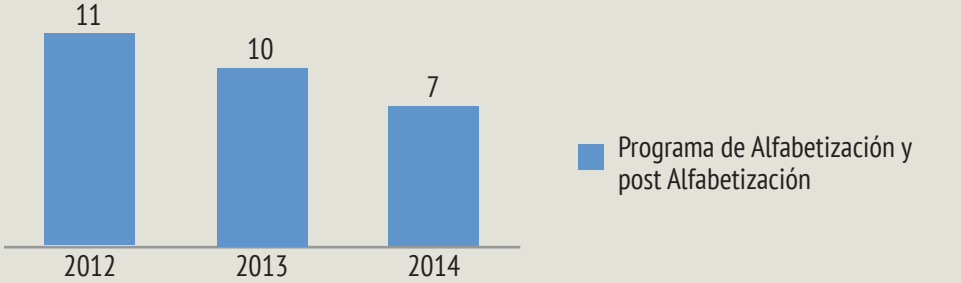
La capacitación de jóvenes y adultos cuenta con aproximadamente 69.607 participantes, 57.608 personas matriculadas en Programas de Educación Escolar Básica y 12.000 personas en Programas de Educación Media (Ministerio de Hacienda 2013).

2.2.1. Programa de Alfabetización y Post alfabetización.

Mediante este programa se pretende satisfacer las necesidades educativas de las personas jóvenes y adultas que no han aprendido a leer y escribir, así como la de consolidar las competencias desarrolladas en etapas de alfabetización facilitando y motivando la post alfabetización de las mismas.

Dentro del presupuesto total destinado a la educación tuvo una participación relativa del 0,2% para el año 2012 descendiendo al 0,1% para el año 2014. La inversión fue de mayor a menor pasando de G. 11 mil millones a G. 7 mil millones, denotando una merma en aproximadamente 36%.

Gráfico 3.
Inversión en Programa de Alfabetización y Post Alfabetización (en miles de millones de guaraníes corrientes).



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda (Boost Data).

Durante el año 2013 fueron beneficiadas aproximadamente 9.392 personas. Los departamentos con mayores beneficiarios del programa fueron San Pedro, Caaguazú y Caazapá. La cantidad de mujeres dentro del programa fue de 6.406 y la de los hombres asciende a 2.986.

2.3. Programa de Fortalecimiento de la Reforma Educativa de la Educación Escolar Básica: Programa Escuela Viva "Hekokatúva".

Este programa tuvo como objetivo general mejorar la calidad y equidad de la EEB paraguaya, con el fin de contribuir a la disminución de la pobreza y al desarrollo social y económico del país (MEC 2014). Específicamente pretendía: (i) mejorar los procesos pedagógicos y de gestión de en la EEB; (ii) disminuir la desigualdad dentro del sistema educativo; (iii) mejorar el acceso al tercer ciclo; (iv) promover la participación de los padres/madres en la escuela; (v) mejorar la formación inicial de los maestros; y (vi) fortalecer la gestión del MEC.

Fue llevado a cabo por medio de préstamos del BID y ha alcanzado una participación promedio de 1,6% dentro del presupuesto educativo, con una mayor prioridad del gasto en los primeros años de su implementación. Aunque no haya tenido gran relevancia en materia de gastos, tuvo gran impacto en materia de calidad y equidad educativa (capacitación docente, mejoramiento en los niveles de aprendizaje, aumento del número de alumnos en los institutos de enseñanza)

Cuadro 5.
Participación % del programa de Fortalecimiento de la Reforma Educativa de la Educación Escolar Básica: Programa Escuela Viva "Hekokatúva".

PARTICIPACIÓN (%)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gastos sociales en educación (en miles de millones)	1.566	1.813	2.134	2.426	2.866	3.280	3.560	4.208	5.040	5.288	5.589
019 - Fortalecimiento de la Reforma Educativa en la Educación Escolar Básica	3,2	3,4	4,0	2,2	1,2	0,7	1,0	0,4	0,5	0,4	0,7
02 - Mejoramiento de la educación inicial y preescolar (BID 1467/OC-PR)			1,3	1,2	0,8	0,3	0,4				
04 - Mejoramiento de la EEB - escuela VIVA II (BID-1880/BL-PR)						0,3	0,5	0,3	0,5	0,4	0,6

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda (Boost Data).

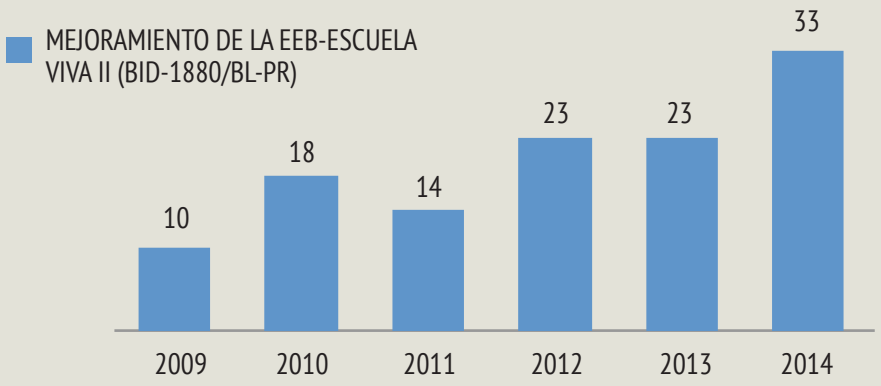
Con este programa se ha mejorado la infraestructura y equipamiento de 670 escuelas rurales, se han distribuido 2.640 bibliotecas de aulas en las escuelas rurales y se ha entregado capacitación y material educativo a 1.067 escuelas rurales y 150 urbanas. Adicionalmente, se han construido 372 escuelas del tercer ciclo, con 980 aulas, lo cual ha contribuido a la expansión de ese nivel educativo en el último periodo.

2.3.1. Mejoramiento de la EEB-Escuela VIVA II (BID-1880/BL-PR).

El programa fue implementado por el MEC, dando continuidad al programa Escuela Viva I. Tiene por objetivo mejorar las oportunidades de acceso, permanencia y culminación de la EEB impulsando, de manera simultánea, mejoras en la calidad de los servicios suministrados. Para cumplir este fin, las intervenciones estuvieron centradas en las escuelas que atienden a los segmentos de la población en situación de alta vulnerabilidad social (MEC 2014).

Este programa aparece en el año 2009 con una inversión de G. 10 mil millones, cifra que se ha triplicado para el año 2014 con un gasto de G. 33 mil millones. El aumento se debió a que el mismo pretende apoyar la implementación del Plan Nacional de Educación 2024.

Gráfico 4.
Presupuesto Ejecutado en Mejoramiento de la EEB-Escuela VIVA II (en miles de millones guaraníes corrientes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda (Boost Data).

En el marco de este proyecto, recibieron asistencia y aportes para financiar proyectos educativos institucionales aproximadamente 3.774 escuelas de contextos rurales, urbanos e indígenas. También se resalta que 2.250 estudiantes con sobre edad del 1° y 2° ciclos participaron del Programa de Nivelación de Aprendizaje, disminuyendo con esto el rezago de deserción escolar (Ministerio de Hacienda 2014).

3. Avances cuantitativos de los Indicadores.

En este apartado se presentan los principales resultados de aquellos indicadores asumidos por el Paraguay en el marco de los Objetivos del Milenio.

Para ello, se emplea una metodología descriptiva de carácter cuantitativo a partir de los datos de las estadísticas educativas del MEC, Encuestas Permanentes de Hogares (EPH) y datos de la UNESCO y la CEPAL, realizando comparaciones a partir de los datos de la serie 2000 a 2014.

3.1. Tasa de matrícula neta del Preescolar y la Educación Escolar Básica.

La UNESCO (2009), define la tasa de matrícula neta (TNM) como el número de alumnos del grupo de edad correspondiente teóricamente a un nivel de educación dado, expresado en porcentaje de la población total de ese grupo de edad.

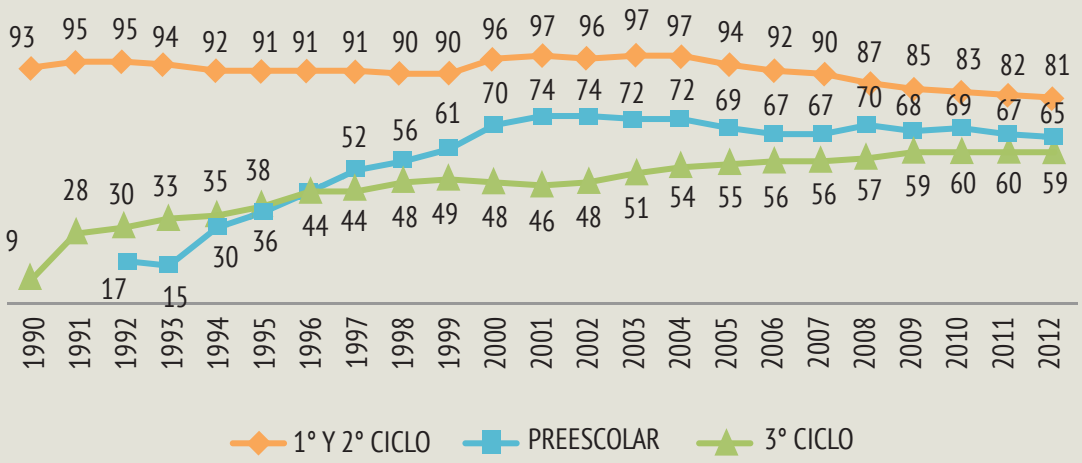
Tiene como propósito mostrar el número de niños y adolescentes en edad escolar oficial matriculados en un nivel educativo determinado respecto del grupo de edad oficial correspondiente a dicho nivel. Por lo tanto permite conocer los alumnos que están fuera del sistema educativo en la edad establecida.

La educación primaria tuvo un crecimiento muy importante a partir de mediados de los noventa. En el nivel inicial, específicamente el preescolar, se observa que desde el año 1992 al 2012 la tasa neta aumentó del 17% al 65%, alcanzando su pico más elevado en los años 2001 y 2002 cuando registro una tasa de 74%. Pese a la evolución registrada en este nivel el 35% de la población de 5 años no asiste al preescolar.

En el Primer y Segundo ciclo se presenta una disminución de la tasa neta en 12 puntos porcentuales entre 1990 y 2012, pasando del 93% al 81%. Esto pudiera estar explicado por el hecho que antes de la reforma educativa vigente desde 1994, la edad oficial para este nivel educativo era de 7 a 12 años (Gabinete Social 2011).

Por su parte, en el Tercer Ciclo, a partir del 1990 se observa un sostenido crecimiento en el nivel de cobertura con tasas del 9%, incrementándose paulatinamente en los siguientes años alcanzando niveles cercanos al 59% para el año 2012. Si bien hubo una evolución importante en este nivel, existen aún deficiencias debido a que aproximadamente el 41% de la población de 12 a 14 años de edad no asiste a este ciclo educativo.

Gráfico 5.
Tasa de matrícula neta del Preescolar y la Educación Escolar Básica.



Nota: Los datos de la población utilizados para el cálculo de la tasa neta fueron extraídos de la DGEEC.
Fuente: Elaboración propia con datos del MEC.

3.2. Tasa de matrícula bruta del Preescolar y de la Educación Escolar Básica.

Otro indicador educativo es la tasa de matrícula bruta. La misma se define como el número de alumnos matriculados en un determinado nivel de educación, independientemente de la edad, expresada en porcentaje de la población del grupo de edad teórica correspondiente a ese nivel de enseñanza (UNESCO 2009).

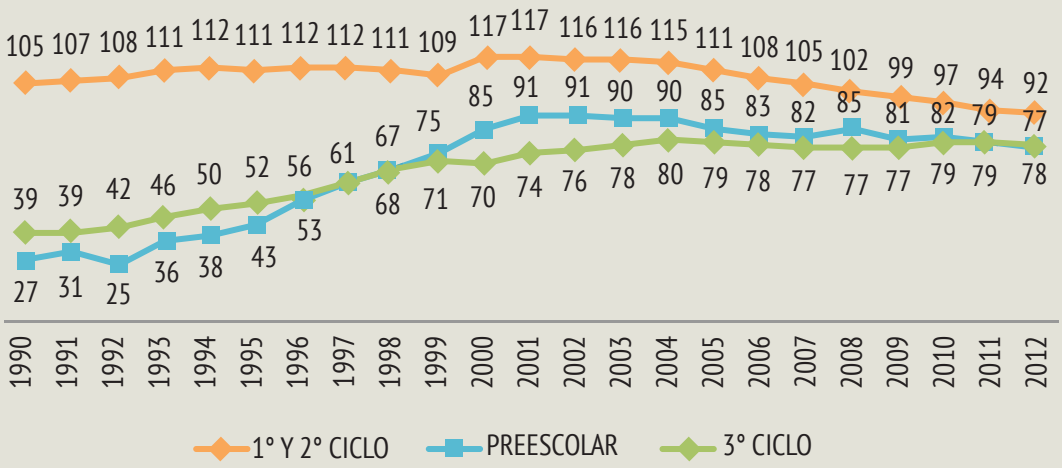
El propósito de este indicador es mostrar el grado general de participación en un nivel educativo determinado. Además indica la capacidad del sistema educativo para matricular alumnos en un nivel educativo específico de un grupo de edad específico. También se convierte en un indicador complementario de la tasa neta de matrícula al medir la proporción de matrícula tardía y prematura en el nivel.

En el preescolar (ver gráfico 6), la cobertura bruta alcanzó 77% en el año 2012, y comparando con la tasa neta se observa que el 12% de niños se encuentran matriculados por encima o por debajo de la edad oficial (5 años). Este fenómeno se produce como consecuencia del ingreso tardío o anticipado a este nivel escolar.

En el Primer y Segundo Ciclo se registra una sobre-edad del 11%, siendo la cobertura bruta para el año 2012 igual a 92% y la neta del 81%. La sobre-edad, asociada con el ingreso tardío al primer grado y la repitencia, con mayor incidencia en el primer ciclo y principalmente en el primer grado, han configurado un problema crónico y reproductor del fracaso escolar. El MEC ha enfrentado este problema desde el 2008, mediante la ejecución del Proyecto de Nivelación de los Aprendizajes (Ortiz 2014).

Por su parte, en el tercer ciclo se registra el mayor porcentaje de matriculados con edades no correspondientes a la oficial con aproximadamente el 19%. Este hecho podría estar explicado por el ingreso tardío o por las sucesivas repitencias en los ciclos anteriores.

Gráfico 6.
Tasa de matrícula bruta del Preescolar y de la Educación Escolar Básica.



Nota: Los datos de la población utilizados para el cálculo de la tasa bruta fueron extraídos de la DGEEC.
Fuente: Elaboración propia con datos del MEC.

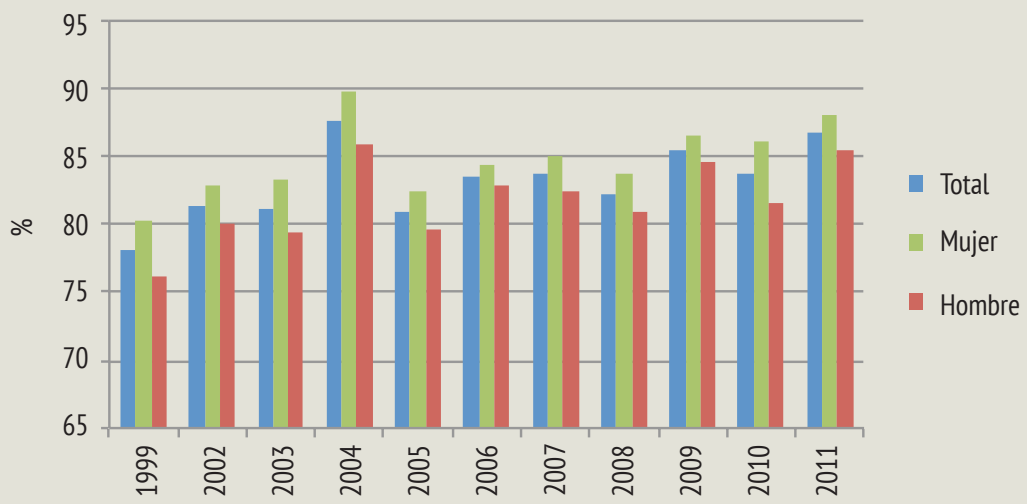
3.3. Tasa de supervivencia al 5to grado.

Esta tasa mide la proporción de miembros de una cohorte de entrantes al primer grado que logrará matricularse en el quinto grado, mediante el uso de algunos supuestos que permiten reconstruir el flujo de esa cohorte (Organización de las Naciones Unidas 2005).

La tasa de supervivencia[2] al quinto grado es un indicador muy utilizado, en la medida que se considera a este grado como un prerrequisito fundamental para un alfabetismo sostenido. Esta tasa no mide directamente la conclusión de la educación primaria en la población, porque se limita a las cohortes ingresadas al sistema educativo, y a su vez tiene el problema que en algunos países la primaria dura 6 años (Villatoro 2007).

En el año 1999 la tasa de supervivencia, en el Paraguay, se acercaba al 78% (ver gráfico 7), cifra que aumentaría en 8 puntos porcentuales para el año 2011. A pesar que la tasa de supervivencia ha mejorado en estos últimos años aun el 13% de la población que inicia el primer grado no logra matricularse al quinto grado.

Gráfico 7.
Tasa de supervivencia al 5to grado.



Fuente: Elaboración propia con datos de la UNESCO.

Otro aspecto a destacar es que en todos los años analizados existe un predominio de las mujeres sobre los hombres. Es decir las mujeres tienen un mayor grado de retención escolar hasta el quinto grado y por consiguiente tienen más posibilidad de concluir el sexto grado.

En contrapartida la tasa de permanencia entre los años 1990 y 2005, sufrió una caída de 10% en la zona urbana y un aumento de 21% en la zona rural. Esta tendencia se produjo debido a la escasa oferta de instituciones educativas en zonas rurales en la década de los 90, situación que fue revertida en estos últimos años mediante la ampliación de la oferta educativa (Gabinete Social 2011)

2 La tasa de supervivencia es un indicador que da cuenta de la proporción de estudiantes que al ingresar al sistema educativo, alcanzan un grado dado en su vida escolar. Este indicador es parte de un conjunto de indicadores cuyo propósito es dar cuenta del flujo y la eficiencia escolar sobre la base de modelos de cohortes reconstruidos. Dados los supuestos de estos modelos, en la región estas tasas suelen subestimar la supervivencia y, por lo mismo, es necesario destacar su carácter indicativo.

3.4.
Promedio de años de estudio de la población de 10 años y más.

Esta definición corresponde al total de años de estudios formales cursados y aprobados que tiene la persona, atendiendo al nivel más alto alcanzado, indicador aplicado a personas de 10 años y más (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos 2009).

En los últimos años analizados se observa una leve mejoría en lo que refiere a los años de estudios, con un promedio de 7,7 años en el 2010, llegando a 8,5 años en el 2014. Así, el promedio de años de estudios ha sufrido un incremento de aproximadamente 1 año en el lapso de los últimos 5 años.

Cuadro 6.
Promedio de años de estudio de la población de 10 años y más.

	2010	2011	2012	2013	2014
Total	7,7	8,1	8,1	8,4	8,5
Urbana	8,8	9,3	9,3	9,6	9,7
Rural	6,0	6,3	6,2	6,6	6,6

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC.

Durante el año 2014, en lo que respecta al área de residencia, el promedio de años de estudios de una persona que habita en la zona urbana es de 9,7 años, mientras tanto aquellas que residen en zonas rurales solamente alcanzan un promedio de 6,6 años de estudios.

Esta diferencia puede ser explicada por los altos índices de pobreza, la baja cobertura educativa, la mala calidad en la infraestructura escolar y por último los bajos niveles de la enseñanza en áreas rurales.

3.5.
Personas de 15 a 19 años con educación primaria completa.

Este indicador muestra la relación entre el número de personas de 15-19 años de edad con un número de grados aprobados de educación equivalentes a la duración total del nivel primario, sobre el total de ese grupo etario.

Este indicador fue desarrollado por la UNESCO como una propuesta que incluye la verificación del porcentaje de conclusión de estudios para la población que tuvo la oportunidad de haber terminado la primaria de acuerdo con su edad.

En el cuadro 7 se presenta el porcentaje de la población con edades comprendidas entre 15 a 19 años que lograron culminar la educación primaria. La misma señala que en el año 2001 la cantidad de personas con educación primaria completa ascendía al 80,8%, llegando a alcanzar el 94,9% en el 2013, con un incremento de 14,1% puntos porcentuales en el lapso de dicho periodo.

Haciendo una comparación por sexo, se observa que hay un leve predominio de las mujeres a la hora de culminar la educación primaria con el 95,8%, frente al de los hombres que representa el 94%.

Cuadro 7.
Porcentaje de personas de 15 a 19 años con educación primaria completa.

	2001	2003	2004	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	80,8	87,3	88,0	89,5	90,5	89,5	92,3	90,9	92,9	93,1	94,9
Hombres	77,4	85,8	87,5	87,5	88,3	88,6	91,6	89,2	91,5	91,6	94,0
Mujeres	84,7	88,7	88,6	91,6	92,8	90,3	93,0	92,8	94,3	94,7	95,8
Urbana	90,0	91,6	92,6	94,3	93,8	93,9	96,3	94,2	96,4	96,4	97,2
Rural	69,0	81,8	81,8	83,0	86,4	83,2	86,7	86,5	88,3	88,1	91,9

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

Según las zonas de residencia, la zona urbana cuenta con una mayor cantidad de personas con educación primaria completa con el 97,2%. En la zona rural el porcentaje es mucho menor con el 91,9%, donde aún se siguen evidenciando los problemas educativos descriptos en el indicador anterior. Pese a ello hubo una evolución del 22,9% puntos porcentuales en el periodo 2001 al 2013 para el sector rural.

3.6. Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más.

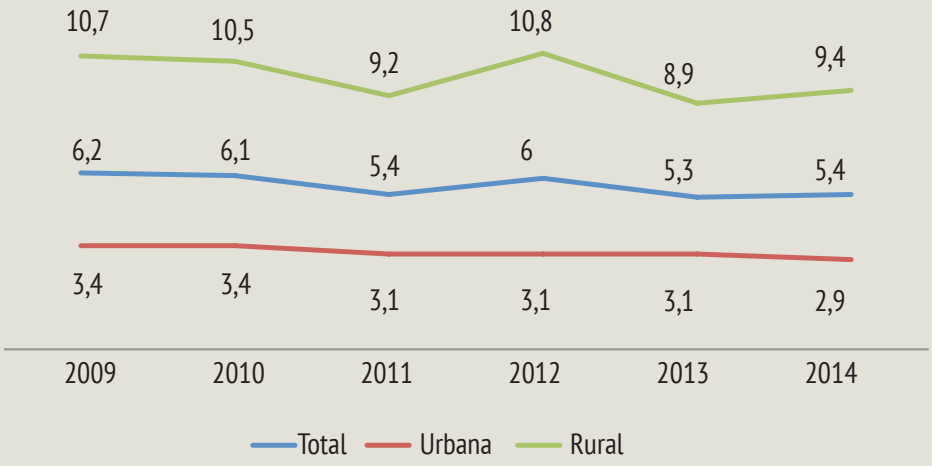
La erradicación del analfabetismo en la población de 15 y más años centra su objetivo en aquellas personas que no tuvieron acceso a la educación formal o en aquellos que abandonaron tempranamente, y perdieron esa capacidad de leer y escribir, debido a la prematura incorporación en el mercado laboral.

Sin dudas, el alfabetismo, ayudaría a reducir la pobreza extrema, a tener una mayor inclusión social dentro de la sociedad y fomentar la productividad y el crecimiento económico, además de aumentar el rendimiento en el trabajo y disminuir las tasas de mortalidad infantil asociadas al analfabetismo de las madres.

En lo que respecta al Paraguay, se ha logrado reducir los índices de analfabetismo, que alrededor de 1997/8 representaba el 8,9% de la población, cifra que para el año 2014 ha alcanzado la tasa de 5,4% a nivel nacional, y representa aproximadamente alrededor de 265.168 personas que no saben leer ni escribir, no han iniciado o han abandonado sus estudios.

Si la desagregación es por área de residencia, el problema se acentúa en la zona rural con una tasa del 9,4%, sin que se observe este comportamiento en la zona urbana donde el grado de analfabetismo solo representa el 2,9%.

Gráfico 8.
Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más.



Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC.

Si se desagrega por sexo, las mujeres presentan mayor grado de analfabetismo a nivel país con el 6,3%, de los cuales el 11,1% corresponde a la zona rural y el 3,6% en la zona urbana. En contrapartida el grado de analfabetismo en los hombres presenta una tasa menor a la anterior con el 4,5%, donde el problema reside en la zona rural con 7,8% y en la zona urbana el 2,2%.

3.7. Tasa de alfabetización de la población de 15 a 24 años.

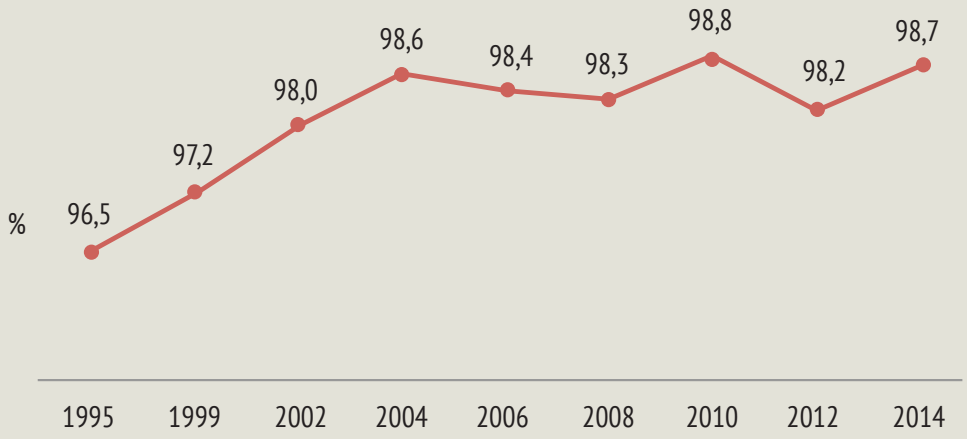
Otro de los indicadores para monitorear los ODM es la tasa de alfabetismo entre los jóvenes de 15 a 24 años. La misma permite registrar el paso de las generaciones de mayor edad en la educación primaria, donde adquieren las habilidades básicas de leer y escribir.

Si bien con la implementación de programas de bajo costo es posible la alfabetización de jóvenes que nunca asistieron a la escuela, estos programas suelen ser insuficientes para adquirir los conocimientos necesarios y permanecen estancados a la hora de incorporarse a la vida productiva y más aún lograr proseguir con los estudios formales.

Según UNICEF (2000), el analfabetismo es la máxima expresión de vulnerabilidad educativa y acentúa el problema de la desigualdad, por cuanto mientras no se pueda acceder al conocimiento, se hará más difícil acceder a un mejor bienestar.

Desde la década de los 90 los avances en materia de alfabetismo no han sido tan significativos, debido a los altos niveles de alfabetismo ya registrados en dicha década con una tasa de aproximadamente el 96,5%. Posteriormente se observa un estancamiento en este indicador, con un incremento muy leve, llegando a tasas de 98,7% en el año 2014. Sin embargo los niveles de analfabetismo son bajos y supone que con un poco más de esfuerzo se logrará la universalización que conllevará a la disminución de las brechas de inclusión social y económica.

Gráfico 9.
Tasa de alfabetismo de la población de 15 a 24 años.



Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC.

Conclusiones

En este estudio se describen los principales programas educativos vinculados con el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, así como los avances cuantitativos de los indicadores asumidos por el país.

Las principales evidencias encontradas son las siguientes:

1- El programa de Consolidación y Mejoramiento de la Educación Inicial y Escolar Básica absorbe en promedio el 43% del presupuesto social educativo. En este programa se destacan la ejecución de los gastos en complemento nutricional y provisión de textos, con incrementos de 300% y 252% dentro del presupuesto educativo entre los años 2005 y 2014.

2- La participación promedio del programa destinado a la Formación Básica Permanente de la Población, Joven y Adulta es de aproximadamente 3% sobre el gasto educativo. En la misma se observa que durante el período 2012-2014 hubo una disminución del 36% en el gasto destinado al programa de alfabetización y post alfabetización.

3- La inversión en el Programa de Fortalecimiento de la Reforma Educativa de la Educación Escolar Básica tuvo un promedio de participación del 1,6% sobre el gasto educativo. Este programa tuvo su prosecución con el programa Mejoramiento de la EEB-Escuela VIVA II que durante los años 2009-2014 tuvo un incremento en el gasto de 230%.

En lo que respecta al cumplimiento de los Objetivos del Milenio, los resultados se describen a continuación.

4- De acuerdo a la tasa neta, los alumnos que se encuentran fuera del sistema educativo en la edad establecida son los siguientes:

- El 35% de la población no asiste al Preescolar a la edad oficial establecida de 5 años.

- El 19% de la población no asiste al 1° y 2° ciclo a la edad oficial establecida de 6 a 11 años.
- El 41% de la población no asiste al 3° ciclo a la edad establecida oficial de 12 a 14 años.

5- La tasa bruta arroja los siguientes resultados:

- El 12% de los matriculados en el Preescolar se encuentran por encima o por debajo de la edad oficial establecida.
- El 11% de los matriculados en el 1° y 2° ciclo se encuentran por encima o por debajo de la edad oficial establecida.
- El 19% de los matriculados en el 3° ciclo se encuentran por encima o por debajo de la edad oficial establecida.

6- En el promedio de años de estudios de la población de 10 años y más, se observa una gran disparidad: en la zona urbana se registra un total de 9,7 años y en la zona rural solamente 6,6 años, con una brecha de 3,1 años entre uno y otro.

7- La tasa de término de la educación primaria entre las personas de 15 a 19 años es del 94,9%. En la misma se registra un mayor porcentaje de mujeres que culminan la primaria con una tasa del 95,8% frente al de los hombres que representa el 94%.

8- La tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más asciende a 5,4%. Esta tasa es más alta en las zonas rurales donde el analfabetismo alcanza el 9,4% mientras que en la zona urbana es del 2,9%.

9- La tasa de alfabetismo de las personas de 15 a 24 años continúa con tendencias elevadas. Este comportamiento no tuvo gran modificación desde los años 90, por lo que se constituye en uno de los pocos indicadores que más se aproxima a la universalidad, alcanzando tasas del 98,7% en el año 2014.

Sin dudas la universalidad en la educación primaria, no se habrá logrado para el año 2015, debido a que la cobertura de los programas es baja y en algunos casos de mala calidad. También por el hecho de programas ya existentes que fueron dotados con mayores recursos y que aún resultaron insuficientes, incluso algunos carecieron de continuidad y sostenibilidad como consecuencia de inestabilidades políticas o sustitución de los equipos técnicos.

Cabe destacar que hubo esfuerzos por parte del Estado en materia de inversión social y esto se ve reflejado en la evolución de las finanzas públicas. Sin embargo esto no es suficiente si no se encuentra acompañada por una oferta educativa de calidad capaz de interrumpir el ciclo generacional de la pobreza.

Bibliografía.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. 2009. "Metodología EPH." http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2009_PRINCIPALES%20RESULTADOS%20POR%20DPTO/METODOLOGIA_EPH_2009_(14-03-2011).pdf.

Gabinete Social. 2011. "Objetivos de Desarrollo Del Milenio: Primer Informe de Gobierno." Gabinete Social.

Ministerio de Educación y Cultura. 2014. "Paraguay. Revisión Nacional 2015 de la Educación Para Todos." Asunción, Paraguay: MEC. http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002300/230036S.pdf.

Ministerio de Hacienda. 2014. "Informe Financiero 2014." http://www.hacienda.gov.py/webcontabilidad/archivo.php?a=9c9c9fa5b0a9afaaae6a9ca9b09ca7a0ae6aa4a9a1aaada8a05b6d6b6c6f6aafaaa8aa5ba4a469ab9fa19c03b&x=b1b1050&y=8989028.

Organización de las Naciones Unidas. 2005. "Objetivos Del Desarrollo Del Milenio: Una Mirada Desde América Latina y el Caribe." http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2797/S2005002_es.pdf?sequence=1.

Ortiz, Luis. 2014a. "Las políticas de inclusión educativa en Paraguay". *En la Educación en su Entorno. Sistema Educativo y Políticas Públicas en Paraguay*. Asunción, Paraguay: CADEP/ILAIPP.

———. 2014b. "La Educación Escolar en Paraguay". *En Los Desafíos de Educación Preescolar, Básica y Media en América Latina,* ed. D. Gregosz. Santiago de Chile, Chile: SOPLA/KAS.

Pablo Villatoro. 2007. "Propuesta de Ampliación del Segundo Objetivo Del Desarrollo Del Milenio: Un Estado de Avance." 62. Santiago de Chile: CEPAL. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4765/S0701108_es.pdf?sequence=1.

Ramírez, Julio. 2015. "PARAGUAY: Inversión En Protección Social 2013-2014." Asunción, Paraguay: CADEP/Paraguay Debate.

UNESCO. 2009. "Indicadores de La Educación." http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/eiguide09-es.pdf.

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

Observatorio FISCAL

Iniciativa Think Tank

SERIE **PROFESIONALES JÓVENES**