

Documento de sociedad civil -Paraguay

Examen Periódico Universal – Naciones Unidas Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos INFORMACIÓN A CONSIDERAR PARA EL EXAMEN A LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY Julio 2010

Organizaciones de la sociedad civil de la República del Paraguay

En coalición: ONG Sumando y ONG CEJ - Centro de Estudios Judiciales del Paraguay

Sobre el Derecho a la educación

El presente **informe de situación sobre la Implementación de las obligaciones de Derechos Humanos** fue elaborado en virtud al **Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales** principalmente y otros Tratados fundamentales vinculados al **derecho a la educación**. Se indica con arreglo a la Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, ANEXO. I. MECANISMO DE EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL. D. Proceso y modalidades del examen. 1. Documentación. 15. *El examen se basaría en los siguientes documentos: c) La información creíble y fidedigna adicional que proporcionen otros interlocutores pertinentes al examen periódico universal, que también deba considerar el Consejo en el examen.*

Sobre las organizaciones que presentan la información:

1. **SUMANDO** es una asociación civil sin fines de lucro, fundada el 21 de Mayo de 1993. Sus fines y objetivos se enmarcan dentro del contexto global del desarrollo humano y sostenible de nuestro pueblo. Su es misión apoyar la democratización del país, mediante la educación en todas sus formas, fomentando la capacitación del ser humano como principal factor de desarrollo.
2. El Sistema de Educación Abierta y a Distancia SUMANDO (SEADS) fue diseñado para la reinserción de jóvenes y adultos que por falta de recursos económicos u otras razones quedaron excluidos del sistema presencial pero desean mejorar su calidad de vida, concursando para mejores oportunidades laborales u ocupacionales. La educación a distancia ofrece a los educandos trabajadores la flexibilidad para adecuar sus horarios, potenciando el aprendizaje autónomo e independiente para "aprender a aprender"; ofreciendo a las personas un programa de estudio que los capacite y les permita estudiar y trabajar al mismo tiempo. El SEADS, como "segunda oportunidad" ha sido considerado por UNESCO, como una experiencia innovadora (ver <http://www.redinnovemos.org/content/view/987/39/lang,sp/>).
3. **EL CENTRO DE ESTUDIOS JUDICIALES DEL PARAGUAY (CEJ)**, es una organización no gubernamental que desde el año 2007 viene trabajando por el mejoramiento del Sistema de Justicia y el Fortalecimiento del Estado de Derecho en Paraguay. Esta organización, a lo largo de sus años de existencia, ha demostrado un fuerte compromiso por fortalecer la democracia y promover la consolidación de las instituciones del Estado. Fecha de registro: 26-07-2007 en Asunción. Su sitio oficial: www.cej.org.py. Toda la información sobre el estudio y análisis del costo social de la educación en el Paraguay en <http://www.costosocial.org.py/>.
4. Con la experiencia adquirida por los trabajos realizados en el campo de la Educación, estas dos organizaciones, SUMANDO y el CENTRO DE ESTUDIOS JUDICIALES DEL PARAGUAY, unen sus esfuerzos para presentar un informe en cuanto al costo social de la corrupción en la educación de Paraguay. En documento Anexo el informe detallado sobre el Costo Social de la Corrupción en el Paraguay, editado y publicado en el año 2010 en Asunción.
5. **Antecedentes – normativa local.** Paraguay no presenta inconvenientes en cuanto a la adecuación de su marco normativo y ha asumido responsabilidad internacional no solo en el ámbito universal, sino además en el ámbito regional para la protección del derecho humano a la educación, con una vigencia a nivel doméstico constitucional que data desde el año 1870. Posteriormente en la Constitución de 1940, donde además de la obligatoriedad menciona explícitamente la gratuidad de la educación primaria. La Constitución de 1967, sancionada durante la dictadura, no dejó atrás la responsabilidad del Estado con el derecho a la educación. La Constitución de la era democrática del 20 de junio de 1992, en su capítulo VII "De la

educación y de la cultura”, reconoce que “Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad”.

6. **Principio de Gratuidad y obligatoriedad de la educación en la normativa local:** Para el Estado paraguayo “La educación escolar básica es obligatoria. En las escuelas públicas tendrá carácter gratuito” según establece el artículo 76 de nuestra Carta Magna. La Ley N° 1264 General de Educación del año 1998 define la educación como el proceso permanente de comunicación creativa de la cultura de la comunidad, integrada en la cultura nacional y universal, para la realización del hombre en la totalidad de sus dimensiones.
7. **El Estado asume respecto del derecho a la educación una serie de obligaciones definidas** en estándares internacionales en cuanto: a. Asequibilidad: define aquellas obligaciones que el Estado debe realizar para hacer posible el derecho a la educación, aquí se definen las cuestiones vinculadas a la edificación de instalaciones educativas, compra de materiales y recursos básicos, asignación de presupuestos, etc; b. Acceso: bajo este ámbito de obligaciones el Estado debe garantizar y soportar las exigencias económicas y materiales que hacen efectivamente posible que los niños y niñas accedan a la educación. Desde la construcción efectiva de una escuela, un camino para llegar a la misma, el pago de un sueldo, la provisión efectiva de un útil y un alimento, etc.; c. Aceptabilidad: engloba aspectos relacionados con la necesidad de garantizar la buena calidad educativa incorporando el reconocimiento lingüístico y cultural de las minorías, y prohibiendo todo tipo de sanción disciplinaria de carácter corporal, infamante y discriminatoria. Este criterio obligacional exige al Estado hacer que la educación sea aceptable para todos y todas. d. Adaptabilidad: este cuarto criterio exige que las instituciones escolares se adapten de las necesidades de los niños.
8. **Graves obstáculos.** A pesar del reconocimiento del carácter gratuito del derecho a la educación existen graves obstáculos que dificultan el acceso a la educación, constituyéndose en mecanismos de exclusión para sectores de menores recursos y condiciones estructurales de desigualdad educativa. Un principal obstáculo en este sentido está representado por las diferentes posiciones económicas que ocupan las familias que se encuentran en situación de pobreza respecto de aquellas que no lo están. Los efectos de exclusión producidos por la desigualdad de oportunidades en materia de acceso a la educación, inciden no sólo en los vínculos recíprocos entre educación y pobreza, sino también en materia de discriminación por razones de índole económica, cultural y social.
9. **El impacto de la corrupción sobre la educación y sus vínculos con los derechos humanos** son medibles a partir de la existencia de costos sociales. Los datos presentados procuran acercar una visión de la situación que rodea y caracteriza el funcionamiento del sistema educativo. Para ello, se toma como punto de referencia conceptual la medición vía indicadores en materia educativa en cuanto:
10. **Escolarización.** Las diferencias porcentuales entre la cantidad de alumnos que comienzan el primer y segundo ciclo de la Educación Escolar Básica y aquellos que alcanzan la Educación Media, dan cuenta de una fuerte disminución respecto de los niveles de escolarización. El sistema educativo tiene especiales dificultades para retener a los alumnos y población en edad escolar.
11. La educación obligatoria en el país abarca desde los 6 hasta los 14 años. A partir de los 13 años disminuye la cobertura. Desde los 15 años y más el decrecimiento es enorme y progresivo, es decir a medida que aumenta la edad disminuye la cantidad de personas inscriptas en una institución educativa.
12. La situación del tercer ciclo de la Educación Escolar Básica (7º, 8º y 9º Grados), nos muestra dos realidades, la primera que a medida que se asciende a los ciclos superiores disminuye la matriculación conforme a la edad correspondiente y la segunda que más del 20% de la población que debiera estudiar el tercer ciclo no lo está haciendo. 28% de la población de más de 15 años,

o sea 1.156.201 personas no han concluido el Tercer Ciclo de la Educación Escolar Básica en el país.

13. **Escolarización y programas de distribución de complementos nutricionales y útiles escolares:** Los programas estatales de complemento nutricional y distribución de útiles escolares -que forman parte del deber de garantizar la gratuidad de la educación- representan esquemas que incentivan la permanencia en el sistema educativo y, por sus efectos, contribuyen a disminuir o profundizar las caídas en los índices de escolarización.
14. Tomando el segmento poblacional comprendido entre el pre-escolar al tercer curso de la Educación Media, en el año 2009 el total de estudiantes matriculados fue 1.580.933 de los cuales 1.258.493 pertenecen al sector oficial, **es decir 8 de cada 10 escolares asisten a escuelas públicas.**
15. En este sector, los periodos de mayor concentración de matrícula coinciden con los períodos en que el Estado asume la obligación de proveer gratuitamente complemento nutricional y útiles escolares, de modo que se puede afirmar que este factor podría estar incidiendo en los niveles de escolarización.
16. **Un vaso de leche y un conjunto de útiles provistos gratuitamente crean una expectativa que cualquier padre de familia de sectores de escasos recursos evalúa al momento de enviar a sus hijos e hijas a la escuela.** Si bien es un logro que el Estado tenga programas de complemento nutricional y distribución de útiles escolares, cuando no cumple a tiempo satisfaciendo esta expectativa, los padres tienen que asumir problemas y costos principalmente de tipo económico. **Este tipo de provisiones asistenciales funcionan incentivando la escolarización o la deserción escolar.**
17. Encuestas realizadas a padres y madres de estudiantes de escuelas públicas de Asunción, Misiones y Caaguazú fueron categóricos en mostrar que la compra de útiles escolares representa una de las principales dificultades en materia educativa. Otro impedimento señalado por los mismos fue la dificultad de solventar la nutrición diaria de sus hijos/as.
18. Procesos de entrega de complementos nutricionales y útiles escolares a estudiantes de escuelas de zonas empobrecidas han sido desarrollados con irregularidades desde los llamados a licitaciones hasta la entrega a los beneficiarios finales. Irregularidades que se traducen en gestiones deficientes y en hechos de corrupción, y que provocan el descontento de la comunidad educativa, agravando aún más la situación de los más vulnerables.
19. Los programas de distribución de útiles escolares y complementos nutricionales para alumnos y alumnas de escasos recursos económicos están amparados por la Constitución Nacional, estos últimos están reglamentados en la Ley N° 1443 del año 1999 que crea el Sistema de Complemento Nutricional y Control Sanitario de Escuelas y su modificatoria la Ley N° 1793 del año 2001.
20. **La matriculación distribuida por zona geográfica.** Los niveles de matriculación de los ciclos 1° y 2° de la Educación Escolar Básica se distribuyen en 58% en zonas rurales y un 42% en zonas urbanas. Si bien en cierto sentido la distribución por zona geográfica se encuentra distribuida de un modo más o menos proporcional entre matriculación en zonas urbanas y rurales, estas últimas mantienen un peso más significativo en la configuración del sistema educativo en su conjunto. **El 61% de la matriculación urbana está concentrada en sólo 3 departamentos. El 39% se distribuye entre los 15 departamentos restantes.** Estos datos presentan una información de especial interés que permite analizar el peso que el alumnado rural posee.
21. **Cantidad de Escuelas. Niños y niñas no pueden asistir a clases y/o no pueden sostener en el tiempo su continuidad con la constancia y regularidad que exige el proceso formativo porque no hay escuelas dentro o cerca de sus comunidades.** En la Capital Asunción hay una escuela cada 0,9 km² para los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay una sola escuela cubre un radio de 3.819,5 km² y 2.422 km² respectivamente.
22. **La corrupción afecta en la visible precariedad de la infraestructura física, riesgo para el derecho a la educación y para la seguridad e integridad física de niños y niñas que asisten a**

las escuelas. Los diferentes problemas que persisten en el sistema educativo paraguayo pueden ser fácilmente visualizados a partir de la constatación de imágenes frecuentes como: niños y niñas dando clases debajo de árboles o en instalaciones que no cuentan con condiciones edilicias mínimas, visible precariedad y riesgos de derrumbe o de electrocución por mala instalación eléctrica, niños y niñas que emigran a escuelas fronterizas de los países vecinos. Estas son postales diarias de los impactos que la mala administración de recursos y la corrupción han generado sobre el derecho a la educación. Escuelas –en su mayoría de zonas rurales y alejadas– en mal estado, maestros sin recursos ni medios económicos o materiales para transportarse hasta las escuelas, son expresiones de una situación común caracterizada por los problemas que existen en materia educativa en todo el territorio del país.

23. **Infraestructura.** La insuficiencia en materia de infraestructuras adecuadas para el desarrollo de clases es un dato destacado del sistema educativo público paraguayo; numerosas escuelas se encuentran deterioradas y no cuentan con los servicios básicos como electricidad, agua potable y teléfono. Datos proporcionados por el Ministerio de Educación revelan la escasa inversión en infraestructura durante el periodo 2004-2009. En este rubro, la ejecución más baja se dio en el año 2009 con apenas un 26% sobre 14.051.042 dólares, en tanto que la más alta indica ejecución del 71% sobre 5.484.714 dólares.
24. Un estudio realizado por el CEJ en el año 2008 sobre veinte escuelas del Departamento de Misiones muestra una realidad constante en el territorio de la República: Catorce de esas veinte escuelas se encuentran con algún problema en la infraestructura como paredes resquebrajadas, ventanas y pisos rotos, techos con goteras o en muy mal estado o puertas precarias. En dieciséis de las setenta y un aulas visitadas los muebles se encuentran en un estado entre regular y malo. En diez de ellas faltan muebles como escritorios, sillas, bancos o pupitres.
25. Estos elementos, que en sí mismos configuran una aproximación descriptiva al sistema educativo en Paraguay, tienen claras repercusiones sobre la calidad educativa de la enseñanza impartida. **Los datos sobre deserción escolar 2007 indican que 57.010 niños abandonaron las escuelas en el sector oficial, observándose mayor deserción en las zonas rurales del país** en los ciclos 1° y 2° de la Educación Escolar Básica.
26. Estos datos indican que la cantidad de personas que demandarán educación de segunda oportunidad en el futuro es importante. Este es un gran desafío para el país teniendo en cuenta que la educación básica en el Paraguay es de 9 años y de la estrecha relación entre el nivel educativo y el futuro de las personas en el plano personal y social.

Logros

27. En los últimos años, a pesar de las irregularidades detectadas, se ha notado una gran preocupación de las entidades públicas encargadas de la administración de Programas como el del Complemento Nutricional y el suministro de la canasta básica de útiles, ya que tienen gran incidencia en la Educación.
28. Ejemplo de ello es el aumento del Presupuesto destinado a estos Programas. En el caso del Complemento Nutricional algunas gobernaciones han aumentado hasta un 200% su presupuesto. Con respecto a la entrega de útiles escolares, el presupuesto del Ministerio de Educación en 2010 se cuadruplicó con respecto al año 2009.
29. Si bien, la cobertura para el suministro de canasta básica de útiles y complemento nutricional aumentó en proyección para abarcar a la totalidad de estudiantes inscriptos en la Escuelas Públicas de todo el territorio de la República, aún no se llega a cubrir efectivamente a la totalidad de alumnos matriculados, y persisten falencias en la entrega final de los mismos.
30. Desde el año 2002 el MEC ha desarrollado el programa de Educación Básica Bilingüe de Jóvenes (PRODEPA), destinado a la alfabetización y educación básica de este sector. También desde las organizaciones sociales de la sociedad civil, se desarrollan programas de Educación para Jóvenes y Adultos.

Desafíos

31. Crear mecanismos efectivos que garanticen el acceso al derecho a la educación con calidad de todos los sectores en condiciones de igualdad.
32. Dotar a las comunidades educativas las condiciones de infraestructura adecuadas para el normal desempeño de sus funciones.

33. Establecer políticas tendientes a disminuir los niveles de corrupción en la administración de los fondos destinados al sector educativo.
34. Incorporar al sistema educativo modalidades flexibles, a distancia y de muy buena calidad para complementar los programas de Educación General Básica ofrecidas por el Ministerio de Educación y Cultura.
35. Los programas educativos de segunda oportunidad de jóvenes y adultos, requiere mayor pertinencia con la realidad sociolingüística del país.

Conclusiones y Recomendaciones

36. Una adecuada política pública en la materia debe partir de una correcta planificación de programas y un buen esquema de prevención y control de corrupción, orientado a evitar manejos fraudulentos del presupuesto público, reducir la discrecionalidad en la asignación, ejecución e identificación de beneficiarios prioritarios, y fomentar la mayor transparencia posible y la participación activa de la sociedad en el monitoreo de programas.
37. Dotar de institucionalidad a la lucha contra la corrupción en el ámbito educativo, construyendo políticas públicas sostenibles orientadas a prevenir y reprimir la corrupción y aumentar la transparencia, mejorando la gestión pública con el fin último de que la inversión al sector educativo pueda generar un impacto positivo para el desarrollo nacional, teniendo como norte proteger los intereses de los sectores más vulnerables.
38. Establecer estrategias o programas a seguir para disminuir el impacto social y económico de la corrupción, especialmente en aquellos programas de inversión, de desarrollo y de lucha contra la pobreza.
39. Revisar los contenidos de los planes de formación docente.
40. Incorporar en la formación de educadores de jóvenes y adultos, el análisis crítico acerca de la importancia de considerar las condicionantes psicológicos, sociológicos y pedagógicos del aprendizaje de personas adultas.
41. Diseñar una agenda de trabajo con el MEC en el plano de las políticas educativas y en el marco de Pactos a nivel regional como el Pacto Iberoamericano de las Metas 2021, atendiendo que una de las metas es la expansión de ofertas no presenciales de educación de jóvenes y adultos.

Documentos de referencia de las ONG

En internet:

<http://www.cej.org.py/adminn/publicaciones/Informe%20sobre%20el%20Costo%20Social%20de%20la%20Corrupci%C3%B3n%20en%20Educaci%C3%B3n.pdf>

En anexos:

- Archivo digital **Informe Costo social de la corrupción 2010.**
- Archivo digital “El Sistema de Educación a Distancia SUMANDO (SEADS), para jóvenes y adultos. Aproximación a una experiencia educativa innovadora” 2009.

Preguntas orientadoras sugeridas para el examen:

1. ¿Cuál es la estrategia estatal con resultados concretos para aumentar la escolarización y alfabetización de personas en todo el territorio de la República del Paraguay, incluidas las zonas más alejadas y con precaria infraestructura, o vulnerables por ser de zonas fronterizas, esquemas complejos de integración cultural (pueblos indígenas, de colectivos inmigrantes, entre otros)?
2. ¿Cuáles son las acciones a tomar para mejorar la articulación interinstitucional en la planificación, la proyección presupuestaria, las contrataciones y la ejecución, con un efectivo control hasta la entrega final de productos en programas estatales como complemento nutricional y distribución de útiles escolares a zonas más empobrecidas del territorio paraguayo?
3. ¿Existen mecanismos de participación efectiva de la sociedad civil organizada en los sistemas de evaluación y medición de resultados de los programas y proyectos de fortalecimiento de la educación en Paraguay?