



# Consulta sobre LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

Aportes a partir de estudios de caso en  
Colombia, Guatemala, Honduras y Paraguay

Realización



Campana  
Latinoamericana  
por el Derecho  
a la Educación

En alianza con



Foro por el  
Derecho a  
la Educación



Apoyo

act:onaid

Oxfam Novib



Consulta sobre

# LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

Aportes a partir de estudios de caso en  
Colombia, Guatemala, Honduras y Paraguay

Realización



Campaña  
Latinoamericana  
por el Derecho  
a la Educación

En alianza con



Foro por el  
Derecho a  
la Educación

Apoyo

act:onaid

 Oxfam Novib

### **Realización**

Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación

### **En alianza con**

Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación  
Colectivo de Educación para Todos y Todas de Guatemala  
Foro Dakar Honduras  
Foro por el Derecho a la Educación en el Paraguay

### **Apoyo a la investigación**

ActionAid Internacional  
Oxfam Novib

**Coordinación editorial:** Ilich Ortiz y Camilla Croso

**Investigación regional:** Yenny Carolina Ramírez, Martha Lucía Bernal, Ivan Andrés Lozada, Ilich Ortiz.

### **Investigaciones nacionales:**

*Colombia:* Yenny Carolina Ramírez, Juan Pablo Sandoval, Martha Lucía Bernal, Iván Andrés Lozada, Blanca Cecilia Gómez López, Johana Suarez, Didier Sepúlveda, Francy Díaz.

*Guatemala:* Víctor A Cristales R, Braulía A Amado G, Ingrid Lisbeth Perez A, Lisbeth Perez A, Anastacia Xajil, Luz Angelica Flores Lopez, Sebastián Gonzalez M, Mary Cruz Perez A, Magda Chiroy Román, Rosario Cho Tul, Margarita Valenzuela M, Roly Escobar, Juan Alberto Tubac, Delfino Acual Tejaxun, Clemento Rucal y Rolando Asturias Sula.

*Honduras:* Aminta Navarro Herrera, María del Carmen Ayes Cerna, Santos Manuel Maldonado, Marzon Adiel Pineda, Dilcia Quintanilla, José William Lopez, Anuvia Elizabeth Ramos, Nidia Rosales.

*Paraguay:* Gloria Sosa, Concepción Meza, Aida Martínez, Petrona Villasboa, Ramona Benítez, David Meza, Angela Olmedo, Nidia Santacruz, Daniela Benítez.

### **Agradecimiento**

Nos permitimos agradecer a las directoras y directores, personal docente, padres y madres de familia y muy especialmente a las y los estudiantes de los centros educativos que gustosamente accedieron a ser entrevistadas/os para hacer posible la realización del presente trabajo.

### **Comité Directivo CLADE**

ActionAid Américas  
Agenda Ciudadana por la Educación (Costa Rica)  
Campaña Boliviana por el Derecho a la Educación  
Campaña Peruana por el Derecho a la Educación  
Colectivo de Educación para Todas y Todos de Guatemala  
Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe (CEAAL)  
Foro Dakar Honduras  
Foro por el Derecho a la Educación en el Paraguay  
Plan Internacional  
Red de Educación Popular entre Mujeres (REPEM)

### **Otras organizaciones que apoyan a la CLADE**

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)  
Asociación Alemana para la Educación de Adultos (AAEA)  
Ayuda en Acción  
Global Partnership for Education  
IBIS  
Open Society Foundations  
OREALC / UNESCO Santiago  
UNICEF - Oficina para América Latina y el Caribe  
PLAN International

Av. Professor Alfonso Bovero, 430, sala 10  
CEP 01254-000 São Paulo - SP Brasil  
Teléfono/Fax: (55-11) 3853-7900  
[www.campanaderechoeducacion.org](http://www.campanaderechoeducacion.org)

Se permite la reproducción parcial o total de este documento, siempre y cuando no se altere el contenido del mismo y se mencione la fuente. Se utilizaron fotos cedidas gratuitamente por los fotógrafos/as y detentores/as de los derechos. Para reproducir las imágenes, por favor entrar en contacto con la CLADE por el correo electrónico: [campana@campanaderechoeducacion.org](mailto:campana@campanaderechoeducacion.org)

# Tabla de contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>6</b>
Un concepto integral de la gratuidad educativa desde una perspectiva de derechos .....	11
El alcance y metodología de la consulta .....	14
<b>1. Situación de la gratuidad de la educación básica en Colombia</b> .....	<b>17</b>
1.1 La lucha por la gratuidad de la educación en Colombia .....	19
1.2 Voces sobre la gratuidad de la educación: metodología de la consulta .....	22
1.3 Resultados de la consulta sobre gratuidad de la educación en Colombia .....	23
• Situación de la financiación de las instituciones educativas encuestadas .....	27
• Situación de la financiación del proceso pedagógico .....	29
1.4 Síntesis de hallazgos .....	30
<b>2. Situación de la gratuidad de la educación básica en Guatemala</b> .....	<b>32</b>
2.1 Muestra y metodología de la consulta .....	36
2.2 Los resultados de la consulta: la realidad en las escuelas públicas .....	38
• El pago de bolsillo de las familias .....	38
• El financiamiento y condiciones de las escuelas .....	41
<b>3. Situación de la Gratuidad de la educación básica en Honduras</b> .....	<b>48</b>
3.1 Metodología y muestra de la consulta .....	51
3.2 Resultados de la consulta sobre gratuidad de la educación en Honduras .....	53
• Las familias siguen pagando cuotas a las escuelas .....	54
• Las escuelas tienen desfinanciadas sus condiciones materiales .....	56
• La comunidad educativa financia el proceso educativo .....	59
3.3 Síntesis de hallazgos .....	61
<b>4. Situación de la gratuidad de la educación básica en Paraguay</b> .....	<b>63</b>
4.1 Muestra y metodología de la consulta en Paraguay .....	65
4.2 Resultados de la Consulta en las escuelas de Paraguay .....	67
• Pago de bolsillo de las familias .....	68
• Financiamiento y condiciones de las escuelas .....	70
<b>Conclusiones</b> .....	<b>75</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>79</b>

# INTRODUCCIÓN

Es ampliamente reconocido que el derecho humano a la educación (DHE) implica principios inapelables como son la universalidad de la educación, la no discriminación tanto en el contenido como en las prácticas de la educación, la igualdad en el disfrute del derecho, y el rol central del Estado como garante del mismo. La gratuidad plena de la educación hace parte de estos principios, y juega a la vez un rol central en la posibilidad de realizar el DHE en condiciones de universalidad e igualdad. Así lo señalan los pactos y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por los Estados de nuestra región.

A nivel internacional, los instrumentos que recogen los compromisos frente a la gratuidad, son la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC (1966), y las observaciones generales 11 y 13 del Comité DESC.

Dichos instrumentos reiteran tres puntos cruciales. En primer lugar, reconocen que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente (PIDESC Art 13 # 2a). En segundo lugar, se establece que la enseñanza secundaria y superior, en sus diferentes formas, deben ser generalizadas y hacerse accesible a todos, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita (PIDESC Art 13 # 2b y c); En tercer lugar, se plantea que es obligación de los Estados Parte establecer planes detallados de acción para la aplicación progresiva de la gratuidad (Observación General número 11 del Comité DESC).

A nivel de América Latina y el Caribe, el principal instrumento de derechos humanos relativo a la educación es el Protocolo de San Salvador, de 1988, que reafirma las obligaciones de gratuidad inmediata en el nivel primario y gratuidad progresiva en la educación secundaria.

En el nivel nacional, las Constituciones han incorporado, bien sea explícitamente, o bien indirectamente, a través de la primacía de los pactos de Derechos Humanos frente a otras leyes, este conjunto de obligaciones, con especial énfasis en la estipulación de la gratuidad para los ciclos de educación obligatoria en la edad escolar acordada en cada país. Así mismo, las leyes generales de educación en todos los países de nuestra región,

salvo la Ley colombiana, que por ello tuvo que ser sometida a una modificación sobre este punto por orden de la Corte Constitucional de este país, reconocen la gratuidad de la educación básica<sup>1</sup>. Tal y como lo señala el Comité DESC, la obligatoriedad y universalidad están estrechamente ligadas a la garantía de la gratuidad, tanto en el acceso como en la permanencia en la educación, de lo contrario, aquellos primados quedan desprovistos de contenido y se convierten en enunciados meramente formales.

Por otra parte, el concepto de progresividad de la gratuidad en la educación secundaria y la terciaria, de acuerdo a la normativa y a las observaciones generales 11 y 13 del Comité DESC, no puede ser óbice para desplazar indefinidamente el compromiso con la gratuidad en estos ciclos de educación. Por el contrario, refiere a la obligación que tiene el Estado de diseñar e implementar planes concretos, con metas y plazos claramente establecidos, respecto a la manera como será realizado el compromiso de gratuidad, teniendo en cuenta como horizonte la universalización del sistema público de educación. Es importante señalar además que a medida que el ciclo de educación básica es ampliado a la educación inicial, y con ello la obligatoriedad hacia los años del preescolar, el principio de gratuidad debe operar plenamente de igual manera que en los demás ciclos de la educación.

En América Latina, los compromisos internacionales entre los Estados, así como la prescripción de la obligatoriedad de la educación en sus respectivos marcos legales, sobrepasó hace ya tiempo la limitación a la educación primaria, de manera que hoy los marcos de política pública a nivel regional y nacional, vienen poniendo cada vez más énfasis en la obligatoriedad y universalización de la educación secundaria, y la ampliación de la educación terciaria o superior.

No obstante, la realidad dista mucho de lo planteado por los compromisos legales, en cuanto una gran parte de las personas que egresan de la educación primaria, no logran finalizar la educación secundaria, y mucho menos, acceder a la educación superior. En buena parte de nuestros países los cobros escolares y costes asociados a la educación, siguen siendo una barrera al acceso y permanencia desde la educación en la primera infancia hasta la educación secundaria, y se tornan abiertamente prohibitivos en la educación superior, habida cuenta que las coberturas públicas en este nivel todavía son muy minoritarias, y la privatización de la oferta es predominante.

---

<sup>1</sup> La particularidad normativa del caso colombiano sobre la gratuidad de la educación se explicará en detalle más adelante, en el acápite 1.1.

Por el contrario, desde un punto de vista de Derechos Humanos, cada Estado es responsable de establecer las políticas públicas apropiadas y de disponer la financiación suficiente para que la gratuidad de la educación sea una realidad para todos y todas.

En el año 2006, Katarina Tomasevski, en ese entonces relatora especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Educación (DHE), publicó un monumental estudio acerca del estado de la gratuidad del derecho a la educación en el planeta<sup>2</sup>, puesto que como lo hemos señalado, representa una de las obligaciones nucleares que la mayoría de Estados han comprometido en los distintos pactos internacionales que recogen la normativa internacional del DHE.

Tomasevski señaló allí claramente que la noción de gratuidad no se restringe únicamente al levantamiento de cuotas escolares o aranceles, sino que implica el levantamiento de todas las barreras económicas que pudieran obstaculizar el acceso de los ciudadanos y ciudadanas al goce efectivo del derecho.

“ Los costos directos de la educación incluyen varios aranceles y otras cobros fijados por las escuelas o las autoridades educativas, como son los libros de texto y otros materiales escolares. Los costos indirectos corresponden a la alimentación y la vestimenta, que serían necesarios para los niños y niñas independientemente de que asistan o no a la escuela. Los costos de oportunidad son creados cuando los niños son enviados a la escuela en tanto que podrían estar trabajando. Eliminar los aranceles y cobros son un primer paso necesario, pero este no torna por sí solo la educación gratuita. Para aquellos que no pueden cubrir los costos indirectos de enviar los niños y niñas a la escuela, la educación sigue siendo demasiado cara. Así mismo, la eliminación de todo costo directo o indirecto no es suficiente cuando las familias necesitan el trabajo de los niños y niñas para sobrevivir. ”  
**(Tomasevski, 2006, P.188).**

Uno de los hallazgos principales que hacía aquel informe en 2006, era que más de la mitad de los Estados de América Latina que tenían compromisos legales y constitucionales con la gratuidad de la educación, promovían activamente algún tipo de política que incluía el cobro de costes escolares a las familias:

<sup>2</sup> Ver Tomasevski (2006)

“ *las políticas de los gobiernos no siguen la ley en la mitad de países de la región (Latinoamericana). Los compromisos jurídicos con la educación gratuita se ven socavados por una política de tarificación o por una práctica de no registrar los aranceles impuestos por las autoridades locales o las escuelas individuales. En ambos casos, la causa de transferir parte del costo de la educación a las familias y comunidades, es la existencia de un inadecuado financiamiento público de la educación.* ”  
**(Ibid, P.183).**

Durante la década más reciente, se han presentado profundos cambios políticos en la región. Han emergido importantes movimientos sociales en contestación a las políticas neoliberales, y en varios países han sido elegidos gobiernos con agendas de política pública abiertamente anti-neoliberal. En algunos casos concretos, los cambios de la coyuntura han tenido como consecuencia la transformación de marcos legales e incluso constitucionales, afectando la normatividad base que responde a los derechos de la población, entre ellos el derecho humano a la educación.

En ese contexto, el objetivo de esta Consulta sobre la gratuidad, liderado por la CLADE con el apoyo de ActionAid y Oxfam Novib, y en alianza con sus foros nacionales miembros en Colombia, Guatemala, Honduras y Paraguay, ha consistido en sondear la situación actual relativa al cumplimiento de este compromiso, no solamente a partir de la verificación de cambios en la normatividad, sino a través de la consulta directa a comunidades escolares en algunos países, de suerte que la voz de los sujetos de derecho pueda ser escuchada respecto a la realidad de la gratuidad, parte central de la garantía del derecho humano a la educación.

## **Un concepto integral de la gratuidad educativa, desde una perspectiva de derechos**

Como lo indica Tomasevski de manera categórica en la introducción de su informe de 2006, y como muchas veces lo repitió en sus documentos y pronunciamientos como Relatora, lo que está por detrás del cobro de cuotas escolares y otros costos educativos a los padres y madres de familia, es la primacía de políticas económicas conservadoras (fiscales y monetarias) que descargan la financiación del sistema educativo sobre las familias.

De hecho, no solamente la no gratuidad en las escuelas públicas es una clara expresión de esta falta de voluntad política por financiar plenamente el DHE, sino que también lo es la expansión progresiva que ha tenido la educación privada en buena parte de los países de la región, que casi por definición implica costos escolares directos e indirectos que tienen que ser asumidos por las familias.

Por su parte, la normativa internacional de derechos humanos es bastante clara sobre las obligaciones que tienen los Estados frente a la gratuidad de la educación en sus distintos niveles. En la *Tabla 1*, se especifica cómo los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos han reiterado que la gratuidad de la educación es un compromiso de obligatorio cumplimiento por parte del Estado, y una condición básica del derecho humano a la educación.

**TABLA 1: OBLIGACIONES RELATIVAS A LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN EN TRATADOS Y CONVENCIONES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS.**

TRATADO O PACTO	ART.	CONTENIDO
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	13	Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
	14	Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.

<p><b>Convención sobre los Derechos del Niño</b></p>	<p>28</p>	<p>Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;</li> <li>b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;</li> <li>c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;</li> </ul>
<p><b>Convención Americana sobre Derechos Humanos</b></p>	<p>26</p>	<p>Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.</p>
<p><b>Protocolo de San Salvador*</b></p>	<p>13</p>	<p>Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;</li> <li>b. La enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;</li> <li>c. La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;</li> </ul>
	<p>16</p>	<p>Todo niño sea cual fuere su filiación tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. Todo niño tiene el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre. Todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo.</p>

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Normativa Internacional del Derecho Humano a la Educación.*

Un concepto de gratuidad coherente con el contenido del DHE, que tiene como horizonte la universalización, la igualdad y la no discriminación en la educación pública, no se detiene solamente en la abolición de cuotas escolares directas y obligatorias, sino que debe examinar el conjunto completo de costes educativos, que de manera directa o indirecta están siendo trasladados a las familias, y deberían estar siendo cubiertos por la finanza pública del sistema estatal de educación.

Muchas de las carencias del sistema público, ocasionadas por políticas económicas y prioridades que no dejan suficiente espacio fiscal para la debida financiación del derecho humano a la educación, terminan siendo financiadas por la familias no a la manera de aranceles, sino por la vía del gasto de bolsillo. Mes a mes, las familias deben erogar crecientes sumas de dinero para pagar costes asociados al proceso educativo, y estos son mayores en aquellos ciclos donde la oferta del Estado se hace más deficitaria, como lo es la educación inicial, la educación media, y la educación superior.

En cuanto tal, la noción de gratuidad desde una perspectiva de derechos implica el levantamiento de todas las barreras económicas que pudieran obstaculizar el acceso de los ciudadanos y ciudadanas al goce efectivo del derecho a la educación, y en este sentido, se pueden distinguir un amplia variedad de costes.

En la *Tabla 2* se puede ver una descripción detallada de algunos de los principales costes escolares que se transfieren a las familias, y para facilitar su comprensión, los hemos clasificado en tres grandes categorías: a) Costos Directos, b) Costos Indirectos y c) Costos de Oportunidad.

**TABLA 2: COSTOS VINCULADOS A LA EDUCACIÓN**

TIPO DE COSTO	CONCEPTO
<b>DIRECTOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aranceles de matrícula anual o pensión periódica</li> <li>• Libros de texto</li> <li>• Útiles escolares</li> <li>• Materiales de Clase (Fotocopias, guías pedagógicas o de otro tipo)</li> <li>• Transporte Escolar</li> <li>• Cuota de Asociación de Padres de Familia</li> <li>• Cuotas de mantenimiento de la escuela o para sostenimiento de la infraestructura</li> <li>• Cuota de Comité de Gestión de la Escuela</li> <li>• Reposición de las dotaciones escolares</li> <li>• Actividades extraclase (Festivales, salidas pedagógicas, conferencias).</li> <li>• Materiales de dotación y utilización de los laboratorios</li> <li>• Derechos de exámenes</li> <li>• Derechos de grado</li> <li>• Boletines de Notas</li> <li>• Pagos adicionales a los docentes para completar su jornada, o jornadas adicionales</li> </ul>
<b>INDIRECTOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alimentación escolar</li> <li>• Vestimenta (Uniformes)</li> </ul>
<b>OPORTUNIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El ingreso que deja de ser percibido por las familias cuando los niños, niñas y jóvenes van a estudiar en lugar de trabajar, y que debe ser compensado si se quiere garantizar que ellos vayan a la escuela.</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia con base en Tomasevski (2006)*

Los costes directos en la educación se generan por la asistencia al proceso escolar de parte de los sujetos de derecho, entre ellos están los aranceles escolares cuando estos son cobrados en contravía de lo que ha manifestado la normativa internacional del DHE. Los costes indirectos refieren a gastos que se harían independientemente de asistir al proceso educativo, aunque resultan indispensables para garantizar la permanencia y el éxito educativo de los sujetos de derecho. La realidad es que muchas familias no pueden siquiera garantizar esos costes indirectos aún cuando sus hijos no asisten a la escuela, y por ello mismo, deben ser contemplados en el presupuesto público, si lo que se busca es una garantía universal y en condiciones de igualdad del derecho humano a la educación.

Hay que tener en cuenta también a las familias que se encuentran en un nivel de vulnerabilidad todavía mayor, resultado de las desigualdades y discriminaciones que

operan en el contexto social, para quienes enviar sus hijos e hijas a la escuela implica lo que se llama ‘costo oportunidad’, ya que dejan de percibir ingresos. Aún cuando la educación pública garantice la eliminación de cobros educativos directos e indirectos, puede pasar que las personas provenientes de tales entornos no logren participar de los procesos educativos, de manera que es preciso también cubrir por parte del presupuesto público ese *coste de oportunidad* de asistir a la educación.

En coherencia con este enfoque integral de la gratuidad, este estudio no se limitó solamente a consultar la existencia de cobros de cuotas o aranceles escolares, y su dimensión como obstáculo al acceso a la educación, sino que también consultó a los actores del proceso educativo acerca del adecuado financiamiento de los distintos procesos que precisa la escuela en cuanto enclave público de garantía del DHE. Como tal, se indagó acerca de la situación financiera de procesos educativos básicos de la educación, así como el mantenimiento de la infraestructura de la escuela, la disponibilidad de material educativo, de alimentación adecuada y suficiente, el transporte escolar, la financiación de útiles escolares, la vestimenta o uniformes, entre otros aspectos de la realización del derecho.

## El alcance y metodología de la Consulta

De manera coherente con uno de los propósitos de la CLADE, consistente en acercarse a la voz de los/as sujetos de derecho y, de esta forma, ganar capilaridad en la movilización por el derecho a la educación, este estudio consultó directamente a los actores educativos acerca del cumplimiento de las obligaciones relativas a la gratuidad de la educación. En cuanto tal, el estudio buscó aproximarse a la percepción que tienen los sujetos de derecho que participan en la escuela pública, preguntando sus puntos de vista sobre la financiación de los procesos educativos, y buscando identificar aquellas situaciones en las cuales parte de ese financiamiento se descarga en el presupuesto de las familias.

Como tal, la Consulta, que fue realizada a lo largo de 2013 y parte de 2014, incluyó entrevistas a los padres y madres de familia, los/las estudiantes, los/as directivos/as de las escuelas y los/as docentes, a través de encuestas diseñadas para cada tipo de actor. Se entrevistaron 940 personas en 69 escuelas públicas de cuatro países de la región: Colombia, Guatemala y Paraguay. Los ciclos educativos que fueron consultados

corresponden a la educación básica y media, es decir, aquella que comprende los niveles de preescolar, primaria, secundaria baja, secundaria alta, de acuerdo a la nomenclatura que utiliza el Instituto de Estadísticas de la UNESCO, y se tuvo en cuenta la regulación de la edad escolar para los niveles educativos en cada país.

Según criterios como la zona donde estaban ubicadas las escuelas (urbano-rural), su tamaño y la modalidad de enseñanza, se seleccionó un conjunto de instituciones educativas públicas en cada uno de los cuatro países señalados. En las escuelas se encuestó al directivo/a de la misma, a cuatro docentes, el mismo número de padres/madres de familia, y estudiantes asistentes a ese centro educativo.

Se construyeron formularios específicos teniendo en cuenta los aspectos más relevantes de la gratuidad y los aspectos más cercanos a la vivencia de cada uno de los actores del proceso educativo, y luego se sistematizó la información proveniente de cada país, identificando las tendencias en cuanto a las percepciones informadas por cada actor.

Las preguntas específicas que guiaron la investigación fueron tres. En primer lugar, se indagó si se siguen cobrando cuotas escolares a las familias, y el carácter que ellas tienen en caso de existir, por ejemplo, si son obligatorias o voluntarias, o si su cobro es periódico o esporádico. En segundo lugar, se preguntó por las condiciones materiales del trabajo pedagógico, y si ellas están debidamente financiadas con el presupuesto público, o si su financiación se traslada de algún modo al gasto de bolsillo de las familias. En tercer lugar, se quiso conocer la percepción de los sujetos de derecho frente a la financiación de la escuela, en tanto enclave donde se desarrolla el proceso educativo, enfatizando si la infraestructura se encuentra en las condiciones adecuadas, si el presupuesto público es suficiente, y si llega de manera oportuna para cubrir el funcionamiento y adecuado mantenimiento.

A continuación se presentan los principales hallazgos que fueron identificados a partir de la información que se recolectó en cada uno de los países donde se realizó la consulta. Se ofrece en primer lugar, un panorama sobre el contexto del sistema educativo público en cada país, y la regulación relativa a la gratuidad, y, en segundo lugar, se exponen los resultados de las encuestas aplicadas a los sujetos de derecho, donde se evidencia la percepción que tienen frente al cumplimiento de la gratuidad de la educación en sus respectivas escuelas. Como tal, este informe puede ser leído integralmente si lo que se quiere es comprender la generalidad de la situación de la gratuidad identificando las diferencias y similitudes entre los cuatro países, o bien, caso a caso, para conocer a fondo las particularidades del fenómeno en cada país.

Con esta investigación, la CLADE y sus coaliciones nacionales pretenden aportar elementos a un debate público de gran actualidad en la región y en cada uno de los países incluidos, sobre las condiciones reales de financiamiento del derecho humano a la educación. Se quiere avanzar así en el reconocimiento de que la financiación de la educación pública es una responsabilidad colectiva en cabeza del Estado, y que no puede ser descargada de manera individual en las familias, a través de aranceles aplicados por las escuelas o del gasto de bolsillo.

Si bien este estudio tiene un alcance exploratorio, y el número de actores encuestados es limitado, arroja información muy valiosa sobre la situación de la gratuidad en cada país, teniendo en cuenta que en materia de derechos humanos el goce efectivo de los mismos se debe dar en condiciones de universalidad, igualdad y libre de toda discriminación. La percepción de los sujetos de derecho sobre situaciones específicas de violación de los primados del DHE, y en este caso del primado de gratuidad, deben ser tenidos en cuenta en el debate público y deben motivar la rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas.

# 1. SITUACIÓN DE LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN COLOMBIA

El estado del derecho a la educación en Colombia, se inscribe en la dinámica de un modelo de desarrollo con características particulares. El creciente predominio del capital financiero en las políticas sociales, la conversión de los derechos sociales en servicios privatizados, el asistencialismo del gasto público focalizado únicamente a los más pobres, la pérdida del estatus de ciudadanía y la renuncia del Estado a su obligación de garantizar acceso universal e igualitario a los servicios públicos, son aspectos predominantes del régimen de política pública vigente en Colombia.

Este conjunto de lógicas, ha venido condicionando las posibilidades del goce efectivo de todos los derechos económicos y sociales desde la década de los noventa, cuando se introdujo el paquete de políticas neoliberales en este país<sup>3</sup>.

Como se ha hecho notar en la doctrina de los derechos humanos, todo derecho requiere para su realización un financiamiento concreto. La obligación de los Estados frente al derecho a la educación, no es únicamente declarativa, sino que implica el compromiso con el establecimiento de condiciones que permitan garantizar el goce efectivo de los derechos, de manera universal y sin ningún tipo de discriminación. Esta posibilidad se encuentra condicionada por el grado de compromiso político del Estado frente al desarrollo de lo público, y se expresa claramente en la prioridad que ocupan las políticas dirigidas a garantizar estos derechos en el conjunto de las finanzas del Estado.

En Colombia, los recursos destinados al sector educativo, aun son insuficientes para garantizar un acceso universal y gratuito a la educación básica. En 2012, tan sólo el 4,4% del PIB se encontraba destinado a financiar la educación<sup>4</sup>, representando el

3 Al respecto ver el libro ¿Protección o desprotección social?, Giraldo C (2007). Bogotá: Desde Abajo – Cesde.

4 El compromiso establecido en el seno de UNESCO señala un mínimo del 6% del PIB o un 20% del presupuesto público.

15.4% del Presupuesto General de la Nación, mientras que países como Argentina y Brasil destinaban a la educación cerca del 6% del PIB.

La asignación de recursos públicos a la educación queda marginada frente a compromisos que se han mostrado mucho más prioritarios para el Estado colombiano, como son el pago al servicio de la deuda o la inversión en seguridad. En el país, los recursos que podrían destinarse para garantizar que todos los niños y las niñas puedan ir a la escuela gratuitamente, se han dirigido a financiar el sostenimiento del ya endémico problema del conflicto armado.

Por su parte, la financiación de la educación en Colombia se inscribe en un esquema descentralizado en el cual la concentración del recaudo tributario le corresponde al nivel nacional y la responsabilidad del gasto social al nivel regional y local. Este esquema de competencias descentralizadas se sostiene a través de un sistema de transferencias que se envían desde el nivel central, hacia las entidades territoriales, mediante asignaciones per cápita (capitación). El criterio de pago por capitación corresponde a la implementación del subsidio a la demanda en el gasto educativo.

Si bien esta transferencia se envía a las administraciones públicas de las entidades territoriales, el monto per cápita no se determina por los costos reales que requiere el funcionamiento del sistema educativo y la garantía del derecho (por ejemplo, la nómina docente, la construcción y mantenimiento de la infraestructura, o la dotación de materiales didácticos), sino por la disponibilidad de recursos que presenta el Sistema General de Participaciones (SGP). El SGP corresponde a una bolsa de recursos cuyo monto y condiciones fue determinado en el año 2001, por la ley 715 de ese año, bajo medidas de ajuste fiscal.

Esta asignación per cápita de los recursos públicos para educación se distribuye a las entidades territoriales (Municipios y Departamentos certificados en educación), quienes tienen la autonomía para dirigir estos recursos a financiar la red pública de escuelas, o bien, contratar con institucionales privadas el servicio educativo mediante modalidades de convenios y concesiones.

Este esquema de financiación, marcado por el ajuste fiscal y la introducción de lógicas de privatización de la educación pública, ha afectado el acceso a la educación. De

acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2012<sup>5</sup>, en Colombia el 9% de los niños y niñas no acceden a la educación. Cerca del 17% de los niños y jóvenes que no están estudiando se ausentan de las aulas por falta de dinero, o porque los costos educativos siguen siendo altos, un 7% por falta de cupos en la red pública, un 6% porque necesita trabajar y un 4% porque no existe un centro educativo cercano. En otras palabras, todavía está en entredicho el cumplimiento del Estado colombiano frente a su obligación de garantizar la disponibilidad y accesibilidad a la educación básica de manera universal, tal y como lo estipula la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Si se considera la educación como un derecho humano, las condiciones de financiación se convierten en un aspecto fundamental para posibilitar su realización, y por ello la gratuidad de la educación es un requisito para el ejercicio pleno del derecho.

## 1.1. La lucha por la gratuidad de la educación en Colombia

En Colombia, organizaciones de la sociedad civil articuladas en la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación han adelantado en los últimos años, movilizaciones y reflexiones en torno a la gratuidad de la educación. Previamente, en 2003, durante la visita al país de la Relatora especial de ONU sobre el Derecho a la Educación, diversas organizaciones de la sociedad civil se movilaron para exigir el reconocimiento de la gratuidad de la educación por parte del Estado, en vista de que la Ley General de Educación, expedida en 1994, facultaba el cobro de cuotas escolares en establecimientos públicos educativos. El informe de la Relatora permitió constatar una dramática situación en el campo educativo, donde la ausencia de una educación gratuita constituía uno de los mayores determinantes de la exclusión y expulsión de los/as ciudadanos/as del sistema educativo, lo que fue analizado detalladamente en el capítulo del informe de misión, intitulado lapidariamente como “o Come o Estudia” (Tomasevski, 2004, párrafos 21 a 28).

<sup>5</sup> La Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) es elaborada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia.

Más adelante, en 2007, en el seno de la CLADE se identificó que el caso colombiano revistía una singularidad en la región, puesto que se trataba del único país cuya Constitución y Ley mayor de educación incumplían abiertamente con los tratados internacionales sobre el derecho a la educación, permitiendo el cobro de aranceles por parte de los colegios públicos. Por ello, la CLADE y la Coalición Colombiana, en alianza con la Fundación Robert Kennedy y la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Cornell, decidieron a partir 2007 llevar a cabo una campaña de exigibilidad política y jurídica de la gratuidad de la educación, identificando y visibilizando la violación de los pactos internacionales por parte de la normatividad colombiana.

Estos esfuerzos llevaron a formular una demanda con miras a que el Estado reconociera la inclusión de la gratuidad de la educación básica en la legislación, proceso que en el año 2010 presentó un fallo a favor, a través de la sentencia de la Corte Constitucional C 376-10, en la que se declara la exequibilidad condicionada del artículo 183 de la Ley 115 de 1994, señalando que el Gobierno Nacional se encuentra a partir de la decisión de la Corte, impedido de generar cobros académicos en los establecimientos educativos estatales en el nivel de educación básica primaria, la cual debe ser gratuita y obligatoria. En la sentencia, la Corte Constitucional se basó en una lectura del artículo 67 de la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Colombia, que hacen parte del bloque de constitucionalidad del país, muy particularmente el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y el Protocolo de San Salvador.

El mandato a partir del fallo de la de la Corte Constitucional, y la movilización social adelantada por la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación en fuerte alianza con la CLADE, llevó a que el Ministerio de Educación Nacional adoptara una política de gratuidad de la educación, centrada en la prohibición del cobro de aranceles en todas las escuelas públicas, sin limitarse a la educación primaria, y extendiéndose a todo el ciclo de educación primaria y media. En tanto las instituciones educativas ya contaban con estos cobros desde años previos para financiar las escuelas, el Ministerio de Educación estableció una asignación per capita (por cada estudiante atendido/a) que se transfiere directamente a los establecimientos educativos, con miras a sustituir los cobros que se realizaban antes a las familias.

A pesar de tratarse de un avance importante, la política de gratuidad que el gobierno nacional decidió implementar como consencuencia del fallo de la Corte, se restringe

a una concepción minimalista de la gratuidad educativa<sup>6</sup>, puesto que se limitó únicamente a abolir el cobro del conjunto de aranceles que cobraban las escuelas directamente, pero sin considerar aquellos costes vinculados al proceso educativo (directos e indirectos) que todavía se encuentran desfinanciados en el sistema y que la familias deben seguir asumiendo de sus propios recursos, que como veremos incluyen, los libros de texto, los útiles escolares, los materiales impresos para utilizar en clases, el transporte para llegar a la escuela, los uniformes, y en algunos casos, la alimentación escolar.

En esencia, la política de gratuidad no aumenta sustancialmente el monto de recursos disponible para la financiación de las instituciones educativas, y solamente, sustituye aquellos que antes eran provistos por las familias por una partida de recursos públicos, que resulta insuficiente para superar las barreras económicas que impiden el disfrute efectivo del derecho por parte de los ciudadanos/as.

De esta manera, los problemas estructurales relativos a la desfinanciación de la educación siguen sin resolverse y permanecen latentes como causa de vulneración del DHE que tiene todo/a ciudadano/a. La nueva política de gratuidad no cubre sino la eliminación de los aranceles, pero deja descubiertos buena parte de los costes directos generados por el proceso educativo, así como el grueso los costes indirectos. Buena parte de la canasta educativa sigue desfinanciada, y su cobertura se sigue desplazando al gasto de bolsillo de los padres y madres, constituyendo un gran barrera de acceso y un motivo que dificulta la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en la educación.

Así, esta investigación se propuso indagar en el mismo espacio escolar y con los actores de la comunidad educativa, acerca de la situación concreta de la gratuidad de la educación.

---

<sup>6</sup> De acuerdo con Uprimny (2007), la gratuidad de la educación se puede entender desde una concepción minimalista, intermedia o maximalista: "La concepción minimalista afirma que la gratuidad de la educación implica que sólo los costos de la matrícula y de los derechos académicos deben ser eximidos de pago. La concepción intermedia afirma que además de los anteriores costos directos, la gratuidad de la educación implica que también deberían subsidiarse los costos indirectos, como uniformes, libros y transporte. Finalmente, una tercera concepción, más robusta, y que algunos podrían considerar maximalista, plantea que la gratuidad debe cubrir gastos compensatorios, es decir que el Estado debería subsidiar el costo de oportunidad en que incurre la familia al enviar a un niño a la escuela." (Pág. 5)

## 1.2. Voces sobre la gratuidad de la educación: metodología de la consulta

En Colombia, el estudio recogió información a través de encuestas aplicadas a docentes, directivos (rectores) y padres/madres de familia de Instituciones Educativas en dos regiones del país: el Eje cafetero (Departamento del Quindío) y la Costa Caribe (Departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba y La Guajira).

En la investigación se tomó como unidad de análisis la institución educativa, se diseñó una muestra no probabilística de Instituciones Educativas, que fueron seleccionadas en primer lugar, a partir de los contactos que tenían los coordinadores de nodos de la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación y la disposición manifiesta por los directivos de las instituciones educativas en participar de la investigación. Adicionalmente, se estableció un máximo de tres instituciones por municipio o departamento que conservara los siguientes criterios: zona (urbano – rural), tamaño y modalidad de enseñanza. En cada una de las instituciones educativas seleccionadas se propuso aplicar la encuesta a un rector, cuatro docentes y cuatro padres y madres de familia. Teniendo en cuenta estos criterios, se encuestaron 18 instituciones educativas, sin embargo, una vez depurados los errores y los formularios sin diligenciar, quedaron para el análisis 16 instituciones con información completa. Como tal, la encuesta se aplicó a 63 docentes, 64 padres y madres de familia y 16 directivos.

Antes de entrar a ver el detalle de los resultados, se puede adelantar que entre los principales hallazgos de la investigación se encontró evidencia que los padres y madres de familia, efectivamente, no tienen ya que realizar pagos directamente a las escuelas, como lo motivó la Sentencia de la Corte Constitucional, aunque si se encontró información que muestra que las familias siguen asumiendo otros importantes costes vinculados al proceso educativo como los útiles, uniformes, libros de texto, transporte escolar, actividades extraescolares y alimentación escolar, que representan una proporción significativa del ingreso de las familias (el 34% de las familias indicaron que tienen que destinar más del 30% de sus ingresos mensuales para financiar la educación de sus hijos) y se constituyen en importantes barreras económicas al acceso al sistema educativo.

Con el propósito de presentar con mayor detalle los resultados de la investigación, se muestran primero aquellos hallazgos que tienen que ver con el cobro de cuotas

escolares y el traslado de costos asociados a las familias, luego los que tienen que ver con el financiamiento de la escuela, y, finalmente, aquellos que refieren a las condiciones del trabajo docente.

### **1.3. Resultados de la Consulta sobre Gratuidad de la Educación en Colombia**

Como se señaló atrás, en el caso colombiano, a través de una demanda instaurada por la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación en la Corte Constitucional, se condujo al Gobierno Nacional a diseñar e implementar una política de gratuidad educativa. El Gobierno Nacional, desde una concepción minimalista del concepto de gratuidad, asumió el mandato de la Corte constitucional prohibiendo por decreto el cobro de aranceles escolares en las instituciones educativas oficiales, y asignando una partida de recursos de manera que fuese utilizada para sustituir las cuotas que antes se cobraban a las familias, y con las cuales se financiaba parte del funcionamiento de los colegios públicos. Sin embargo, los demás costos del proceso educativo no se afectaron y la carga de su financiación se mantuvo en las familias y en las instituciones educativas, a través de otro tipo de aportes.

En esta investigación se buscó indagar qué tipos de costos asumen las familias y cuánto deben pagar por estos costos. En el siguiente cuadro se presenta la lista de las escuelas públicas donde se aplicó la consulta, señalando su ubicación geográfica y algunas de sus características básicas.

**TABLA 1.1. INSTITUCIONES EDUCATIVAS QUE PARTICIPARON EN LA INVESTIGACIÓN**

NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA	MODALIDAD	ZONA	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NÚMERO DE ESTUDIANTES
Luis Granada Mejía	Técnica	Rural	Quindío	Pijao	533
Institución Educativa Ciudadela del Sur	Académica	Urbana	Quindío	Armenia	2700
Institución Educativa El Naranjal	Agropecuaria	Rural	Quindío	Quimbaya	275
Institución Educativa Heliodoro Montero Duarte	Académica	Urbana	La Guajira	El Molino	632
Institución Educativa Alfonso Araujo Cotes	Académica	Urbana	Cesar	Valledupar	2471
Institución Educativa Consuelo Araujo Noguera	Académica	Urbana	Cesar	Valledupar	2500
Institución Educativa Leónidas Acuña	Académica	Urbana	Cesar	Valledupar	3600
Institución Educativa Distrital Helena De Chauvin	Técnica	Urbana	Atlántico	Barranquilla	946
Instituto Cultural Las Malvinas	Académica	Urbana	Atlántico	Barranquilla	1000
Colegio Distrital Nuevo Bosque	Técnica	Urbana	Atlántico	Barranquilla	1045*
Institución Educativa Técnico La Boquilla	Técnica	Rural	Bolívar	Cartagena	3166
Institución Educativa José María Córdoba de Pasacaballos	Técnica	Rural	Bolívar	Cartagena	1018
Institución Educativa John F. Kennedy	Académica	Urbana	Bolívar	Cartagena	1862
Institución Educativa Santa María	Académica	Urbana	Córdoba	Montería	1560
Institución Educativa Manuel Ruiz Álvarez	Académica	Urbana	Córdoba	Montería	1680
Institución Educativa José María Córdoba	Académica	Rural	Córdoba	Montería	2850

Fuente: Elaboración propia.

\* Información tomada del Ministerio de Educación Nacional

En la *Tabla 1.2.* se presentan los costos asociados al proceso educativo que tienen que asumir las familias, el porcentaje de padres y madres de familia que pagaron en el último año por este costo, de entre los que se entrevistaron, y el valor promedio anual por hijo que tuvieron que pagar.

**TABLA 1.2.** COLOMBIA: COSTOS EDUCATIVOS QUE ASUMEN LAS FAMILIAS  
(16 ESCUELAS ENTREVISTADAS)

GASTOS	% FAMILIAS QUE PAGARON EN EL ÚLTIMO AÑO	VALOR ANUAL PROMEDIO POR HIJO (EN PESOS)		VALOR ANUAL PROMEDIO POR HIJO (EN DOLARES) **	
		URBANA	RURAL	URBANA	RURAL
<b>COSTOS DIRECTOS</b>					
Libros de texto	32%	123.100	25.000	68,5	13,9
Útiles escolares	90%	184.032	76.923	102,4	42,8
Transporte escolar	19%	422.500		235,0	0,0
Reposición de las dotaciones escolares	47%	96.384		53,6	0,0
Actividades extraclase	73%	45.630	35.000	25,4	19,5
Material de laboratorios	32%	62.500	136.667	34,8	76,0
<b>COSTOS INDIRECTOS</b>					
Uniformes	92%	160.103	90.714	89,1	50,5
Alimentación escolar	52%	416.000	385.866	231,4	214,6
<b>Total</b>		<b>1.510.249</b>	<b>750.170</b>	<b>840,1</b>	<b>417,3</b>
En Salarios mínimos*		2,7	1,3		

Fuente: Elaboración propia.

\* Salario mínimo en 2012 \$566.700 (315.2 dólares).

\*\* Tasa de cambio promedio de 2012 igual a 1,797.8 pesos por dólar (Fuente: Banco de la República de Colombia).

Los resultados de la investigación revelan que las familias tienen que destinar una proporción importante de sus ingresos para financiar tanto los costos directos como los costos indirectos asociados a que sus hijos accedan al sistema educativo (*Gráfico 1.1*). De acuerdo a la *Tabla 2*, más del 90% de las familias encuestadas tienen que asumir el costo de los uniformes y de los útiles escolares<sup>7</sup>, por estos dos costos las familias en zona urbana pagan en promedio anual por hijo \$344.135 (191.4 dólares) y las familias en zona rural pagan \$167.637 (93.3 dólares). En relación a los otros costos, un porcentaje significativo de los padres y madres encuestados tuvieron que pagar por libros de texto, actividades extraclase, material de laboratorio y alimentación escolar; en total, por estos costos las familias en zona urbana, tienen que pagar en promedio anual por hijo \$647.213 (360 dólares) y en zona rural \$582.533 (324 dólares). Un porcentaje menor de las familias tienen que asumir los costos del transporte escolar que anualmente para una familia en zona urbana representan \$422.550 (235 dólares). Ningún padre/madre encuestado de las zonas rurales señaló que tenía que pagar por transporte escolar.

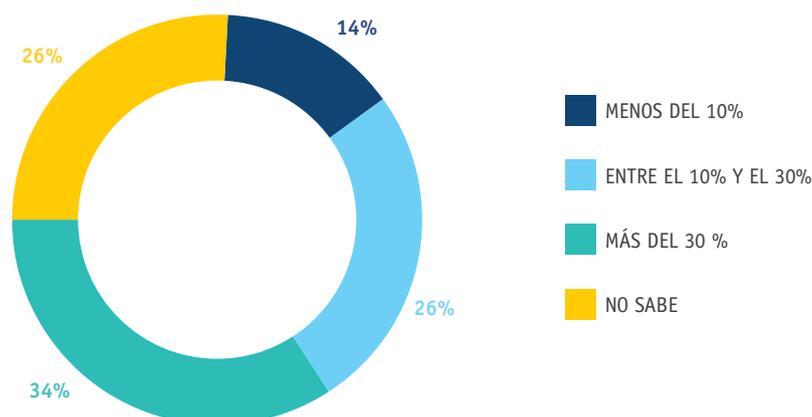
Una familia que tenga que asumir todos los costos, tendrá que pagar anualmente \$1'510.249 (840 dólares) en zona urbana y \$750.170 (417.3 dólares) en zona rural. Los costos más onerosos son la alimentación escolar y el transporte escolar y los costos más recurrentes que tienen que asumir las familias son los uniformes y los útiles escolares, estos hallazgos coinciden con los resultados que arrojó el estudio de la Fundación Antonio Restrepo Barco en 2004, que también versó en su momento sobre los costos asociados a la educación básica.

Ninguno de estos costos se incorpora en la política de gratuidad y son completamente financiados por la familia, y por ello, se convierten en barreras económicas de acceso a la educación de sus hijos/as. Otro resultado importante, que reitera lo anterior, es la proporción de los ingresos mensuales que destinan las familias a la educación de sus hijos, el 34% de los padres encuestados indicaron que destinan más del 30% de su ingreso para este fin, un 26% indicó que dedican entre 10 y 30% y solo un 14% indica que destinan menos del 10%.

---

<sup>7</sup> Tanto docentes como directivos coinciden en señalar que los uniformes y los útiles escolares son financiados por las familias.

**GRÁFICO 1.1.** PROPORCIÓN DE FAMILIAS SEGÚN EL PORCENTAJE DE INGRESOS MENSUALES QUE DEDICAN A LA EDUCACIÓN DE SUS HIJOS/AS.



Fuente: Elaboración propia

### • Situación de la financiación de las instituciones educativas encuestadas

El Estado debe disponer de los recursos necesarios para el funcionamiento del sistema educativo público, tanto para la generación presente como para las futuras, atendiendo a los estándares de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, que el Comité DESC de la ONU ha estipulado en sus normativas. Estos recursos deben garantizar el mantenimiento de la infraestructura, el agua potable, las instalaciones sanitarias para ambos sexos, las dotaciones educativas, los docentes calificados con salarios competitivos y en número suficiente, las bibliotecas debidamente dotadas, los servicios de informática y las tecnologías de la información adecuadas y actualizadas, entre otras condiciones.

Ante la pregunta si son suficientes o no los recursos que llegan a la institución educativa, docentes y rectores indicaron que no son suficientes los recursos. Es notable que la totalidad de los rectores haya expresado que los recursos no son suficientes y, en particular, que no alcanzan para financiar y dar sostenibilidad a los proyectos pedagógicos, al mantenimiento e inversión de la infraestructura y al financiamiento de servicios fundamentales para el proceso educativo, como son la alimentación y el transporte escolar (*Gráfico 1.2*).

Como consecuencia de la insuficiencia de recursos que no son suficientes para financiar las instituciones educativas, los rectores y las familias tienen que destinar recursos para su financiación: 12 rectores, de los 16 encuestados, indicaron que en algún momento han tenido que sufragar gastos de la escuela con sus ingresos propios. De igual manera, 8 rectores señalaron que consideraban necesario que los padres/madres aporten recursos para financiar las necesidades de la institución educativa.

**GRÁFICO 1.2.** PRINCIPALES CONDICIONES DEL PROCESO EDUCATIVO QUE NO ESTÁN DEBIDAMENTE FINANCIADOS POR LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA, DE ACUERDO A SUS DIRECTIVOS.



Fuente: Elaboración propia

Para ampliar esta información, se preguntó a los rectores concretamente sobre las principales necesidades de infraestructura que no están financiadas de manera apropiada en las instituciones educativas, al respecto manifestaron que existen deficiencias en las aulas tanto en cantidad como en el estado, en los laboratorios, y en el acceso a servicios públicos. En lo relativo a las necesidades de mantenimiento, la

mayoría de rectores (9 de 16 encuestados) afirmó que no hay suficientes recursos para cubrir los gastos de pintura de las instituciones educativas, en 5 instituciones, para el mantenimiento de los baños, y en 4 instituciones educativas, los recursos no son suficientes para financiar el mantenimiento de la red eléctrica y sanitaria. Todo ello constituye un conjunto de situaciones de profunda gravedad, pues muestra que la red pública educativa no está siendo debidamente financiada, lo que está en la base de la inexistencia de condiciones mínimas de funcionamiento en las escuelas que fueron consultadas, violando el derecho humano a la educación de miles de niños/as que a ellas asisten (*Ver el cuadro 1.1*).

### • Situación de la financiación del proceso pedagógico

Las instituciones educativas no solo enfrentan problemas en la financiación de la infraestructura física y en su mantenimiento, sino también enfrentan serios inconvenientes para financiar las condiciones materiales que permitan a los docentes realizar su trabajo pedagógico.

Al preguntarles a los y las docentes encuestados cuáles eran las tres principales carencias que tenía la institución educativa para desarrollar un proceso pedagógico satisfactorio, los docentes señalaron: materiales didácticos, laboratorios y libros de texto. Los docentes y directivos coincidieron en destacar la insuficiencia de recursos para financiar estas carencias, lo cual ha llevado a que un porcentaje significativo de docentes (34%) tenga que suministrar los materiales que precisan en clase, como las guías y las fotocopias.

En el caso de los libros de texto, el 79% de los docentes indicó que no contaban con cantidad suficiente para el desarrollo de sus clases, esta información es coherente con lo que plantean los rectores quienes indicaron que los recursos destinados a la compra de libros de texto para trabajo en clase no alcanzan a cubrir las necesidades que se tienen.

En el estudio se indagó sobre la financiación de los proyectos pedagógicos, que al interior de las instituciones educativas constituyen una herramienta importante en los procesos educativos, y en la consolidación del proyecto educativo institucional.

Al respecto, el 87% de los docentes expresaron que no cuentan con las condiciones materiales suficientes para llevar a cabo de manera apropiada los proyectos educativos. Ello muestra que los PEI constituyen todavía letra muerta y no logran aún ser materializados por docentes y estudiantes a través de procesos pedagógicos coherentes y con los medios suficientes para ser llevados a cabo.

Finalmente, en la encuesta se preguntó sobre la disponibilidad de docentes y su remuneración, este es un aspecto central al momento de analizar las condiciones de realización del DHE. Para la mayoría de directivos la cantidad de docentes es adecuada, pero su remuneración promedio no es suficiente para una dedicación de tiempo completo. La remuneración promedio de los profesores encuestados es de \$1.699.291 (3 Salarios mínimos mensuales de 2012, y equivalente a un total de 945 dólares), trabajan en promedio 26 horas a la semana, y el 39% tienen otros trabajos alternativos para completar los ingresos.

En la *Tabla 1.3.* se relacionan los ingresos promedio de los docentes con su nivel de formación, aunque muy pocos docentes tienen estudios de postgrado.

**TABLA 1.3.** REMUNERACIÓN PROMEDIO MENSUAL POR NIVEL DE FORMACIÓN

NIVEL DE FORMACIÓN	REMUNERACIÓN PROMEDIO MENSUAL	REMUNERACIÓN PROMEDIO EN DÓLARES
Maestría	\$ 2,750,000	1529.6
Especialización	\$ 1,853,286	1030.9
Profesional	\$ 1,402,886	780.3

*Fuente: Elaboración propia.*

## 1.4 Síntesis de hallazgos

La investigación indagó por tres cuestiones centrales sobre el derecho a la educación: ¿Qué tipo de costos tienen que asumir las familias en las instituciones educativas? ¿Cuál es el estado de la financiación de las instituciones educativas? ¿Cómo se encuentra la financiación del proceso pedagógico?

A nivel de los costos que tienen que asumir las familias, en el estudio se encontró evidencia de que las familias tienen que enfrentarse a unos costos directos e indirectos que no están contemplados en las políticas de gratuidad y que son bastante onerosos, representando una proporción importante de los ingresos de las familias. Estos costos se convierten en barreras económicas para el acceso de los niños y niñas a la educación.

Además se encontró que el valor de la canasta educativa es importante tanto en la zona urbana como en la zona rural, una familia que tenga que asumir todos los costos en la zona urbana debe pagar cerca de 2.7 salarios mínimos mensuales al año por cada hijo, mientras una familia en zona rural debe pagar cerca de 1.3 salarios mínimo por hijo.

En relación a la financiación de las instituciones educativas y, en particular, de los procesos pedagógicos, el estudio arrojó que la comunidad educativa carece de elementos básicos e indispensables para desarrollar los procesos educativos (materiales educativos, libros de texto e infraestructura adecuada). Se verifica que los recursos con que cuentan los colegios no son suficientes para atender de manera adecuada estas dificultades.

Ante los problemas presupuestales que enfrentan las escuelas, los sujetos de derecho y la comunidad (directivos, docentes, padres/madres de familias) tienen que contribuir con una parte de sus recursos para financiar las necesidades de las instituciones educativas públicas.

Aunque la política de gratuidad introducida en 2011 ha eliminado una serie de cobros que realizaban las familias directamente a las escuelas, sigue estando basada en una concepción minimalista de la gratuidad, que únicamente ha abolido los aranceles, pero que deja intocados todos los costes asociados al proceso educativo. Al no eliminar las barreras económicas fundamentales de acceso de los niños y niñas a la educación, la política deja rubros onerosos a cargo de las familias y no resuelve los problemas estructurales de financiación que tienen el sistema educativo. Todo ello se refleja en la pauperización de las instituciones educativas, y en las recurrentes dificultades para desarrollar un proceso pedagógico de acuerdo a los estándares de los derechos humanos.

## 2. SITUACIÓN DE LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN GUATEMALA

El sistema educativo en Guatemala se configuró desde mediados de los años ochenta en el marco de los procesos de transición democrática que vivió el país, luego de un largo período de dictaduras militares, inestabilidad política y conflicto armado interno<sup>8</sup>.

La Constitución de la República de Guatemala proclamada en 1985 no solo marcó la vuelta a los gobiernos civiles y el despertar de una preocupación por los derechos humanos, sino que reconoció el derecho a la educación sin discriminación en una nación multiétnica y pluricultural. En su artículo 74 queda consignado que la educación es obligatoria para todos los habitantes, quienes tienen el derecho a recibir la “educación inicial, preprimaria, primaria y básica”, y el Estado tiene la obligación de “proporcionar y facilitar” el acceso a esta educación de manera “gratuita”<sup>9</sup>, siendo la alfabetización una prioridad (Asamblea Nacional Constituyente de Guatemala, 1985). Cabe señalar que Guatemala presentaba desde la década de 1980 uno de los índices de analfabetismo más alto de América Latina.

La carta magna, además decretó la educación bilingüe en zonas indígenas, la promoción de la enseñanza agropecuaria, la ciencia y la tecnología, la dignificación económica y cultural del magisterio, y dejó la educación superior estatal bajo la autoridad de la Universidad de San Carlos de Guatemala. En relación con la administración pública y del sistema educativo, la Ley estableció una estructura de carácter descentralizado y regionalizado (Asamblea Nacional Constituyente de Guatemala, 1985). Siendo estos algunos de los principales lineamientos constitucionales que definirían el curso de las transformaciones del sistema educativo guatemalteco por las siguientes décadas.

En 1991 el Congreso de Guatemala decretó la Ley de Educación Nacional (Congreso de la República de Guatemala, 1991) con el propósito de estructurar un sistema educativo más

<sup>8</sup> El conflicto se caracterizó por el enfrentamiento entre los gobiernos militares y organizaciones revolucionarias desde principios de la década de 1950.

<sup>9</sup> El artículo 74 donde se hace referencia a la gratuidad de la educación entraría en vigencia desde el 14 de enero de 1986.

acorde a la transición del país.<sup>10</sup> Esta Ley regula y determina los principios de la educación guatemalteca amparados en la Constitución, y crea el Sistema Educativo Nacional -encargado de definir las políticas educativas- formado por la comunidad educativa, los centros educativos, y el Ministerio de Educación, que controla toda la acción educativa a nivel nacional.<sup>11</sup> Adicionalmente, en el artículo 33 queda consignado dentro de las obligaciones del Estado la de “Propiciar una educación gratuita y obligatoria dentro de los límites de edad que fija el reglamento de esta ley” (Congreso de la República de Guatemala, 1991).

Con la ley de 1991 también se instituye el Consejo Nacional de Educación, organismo que sólo será instalado hasta el 2008, y se determina que la asignación prioritaria de recursos a la educación no debe ser menor “del 35% de los ingresos ordinarios del presupuesto general del Estado”, y debe aumentarse anualmente hasta alcanzar el 7% del PIB” (Congreso de la República de Guatemala, 1991). Las cifras de las siguientes dos décadas estarán lejos de tal compromiso, pues el resultado “fue pasar del 1.8% en 1993 al 1.6% en 1996 y al 2.2% en 1998” (Ministerio de Educación de Guatemala, 2000), y posteriormente, el gasto se mantuvo estancado en un 2,7% del PIB, durante el periodo 2001-2007.

Conforme avanzó la década de 1990 el proceso de paz entre el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) dio un giro sustancial. La participación de Naciones Unidas permitió que las partes suscribieran acuerdos entre 1994 y 1996 con el fin de terminar el conflicto armado en el país y firmar la paz en diciembre de 1996.<sup>12</sup> Estos acuerdos, en particular el “Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas” (1995), y el “Acuerdo Socioeconómico y de Situación Agraria” (1996), subrayaron la necesidad de transformar la educación y comprometieron al Estado con un proceso de reforma educativa orientada a la descentralización y regionalización del sistema, el respeto por la diversidad cultural y lingüística, la ampliación de la cobertura y la oferta de educación bilingüe en las zonas rurales, la promoción de la alfabetización en todos los idiomas, así como la participación de las organizaciones indígenas en el proceso de reforma (Ministerio de Educación de Guatemala, 2008).

<sup>10</sup> La ley de 1991 tiene una aplicación limitada debido a que el reglamento para su aplicación corresponde a la ley de educación anterior promulgada en 1976.

<sup>11</sup> La Ley también establece una estructura organizacional y funcional para el Ministerio de Educación que será reestructurada por la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-9 que establece funciones al Ministerio de Educación, además de las ya establecidas en la Ley del 1991.

<sup>12</sup> Los Acuerdos sobre derechos humanos (1994), personas desplazadas (1994), derechos indígenas (1995), el acuerdo socioeconómico y agrario (1996) y el acuerdo de paz (1996), fueron legalizados hasta el 2005.

Con el ánimo de cumplir los Acuerdos de Paz el gobierno guatemalteco estableció en 1997 la Comisión Paritaria de Reforma Educativa (COPARE)<sup>13</sup>, encargada del Diseño de Reforma Educativa de 1998, y también creó la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (CCRE)<sup>14</sup>, con el fin de hacer acompañamiento al proceso. El Diseño de reforma se concentró en la “modernización con descentralización” de los servicios educacionales y en la incorporación al sistema educativo de “nuevos conceptos en torno a la identidad de Guatemala como nación y la identidad de las gentes que la componen”, y además estructuró diversas “áreas de transformación” educativa que fueron revisadas por una segunda comisión para ser implementadas en el 2008, pero esta implementación no se realizó (O’Sullivan, 2008: 170)<sup>15</sup>. De manera que la aplicación de la Reforma Educativa de 1998 se convertiría, a más de una década, en un difícil reto tanto para los gobiernos guatemaltecos del siglo XXI -que presentan ciertos avances- como para las organizaciones sociales que han luchado durante años por un país más democrático, y desarrollan incidencia y presión política para su implementación.

A pesar de estos notables esfuerzos para la estructuración e institucionalización del sistema educativo público, en la visita de 2008, del relator de Naciones Unidas para el derecho a la educación, Vernor Muñoz Villalobos, se hacen evidentes muchas de las problemáticas que seguían afectando al sistema educativo guatemalteco y que se habían ido acumulando durante más de tres décadas, de no implementar lo que se había comprometido en el marco Constitucional y la Ley de 1991.

Cabe señalar, que la misma visita del relator, fue producto del trabajo de incidencia política realizado por el *Colectivo de Educación para Todas y Todos de Guatemala* y la presión ciudadana, que desde el año 2005 -con el apoyo de la CLADE- venía desplegando todo un proceso de cabildeo ante las autoridades guatemaltecas para que se constituyese una misión oficial. Es solamente hasta el 2008, durante los primeros meses del gobierno de Álvaro Colom, que se logra concretar.<sup>16</sup>

13 Acuerdo Gubernativo 262-97 de fecha 20 de marzo de 1997.

14 Acuerdo Gubernativo 748-97 del 29 de octubre 1997

15 A partir de 1997, dentro de los compromisos de los Acuerdos de Paz, también se planteó la meta de alcanzar en educación para el año 2000, el 2.6 % de participación del gasto en educación en el PIB.

16 La misión se realiza del 20 al 28 de julio y en esta el relator puede conocer de cerca las principales características del sistema educativo relacionadas con la organización, cobertura, infraestructura y gasto estatal; además durante su visita el Relator logra interactuar con autoridades del gobierno guatemalteco y con más de 300 miembros de la sociedad civil.

En su informe, Vernor Muñoz evidencia las profundas problemáticas que presenta el sistema educativo, subrayando el bajo nivel de inversión estatal en educación, que según reseña, se ha mantenido estancado en un 2,7% del PIB durante el periodo 2001-2007, y también alerta sobre la tendencia a la privatización de la educación, que se manifiesta en el hecho de que más de la mitad de la educación media este en colegios privados, lo que para el Relator es un atentado contra el principio de gratuidad (Muñoz, 2009).

Frente a los compromisos del Estado relativos a la gratuidad de la educación, el Relator señala que aún sigue vigente un acuerdo presidencial de 1968 que “reglamenta las recaudaciones por conceptos de refacción escolar y otras colectas que hacen los establecimientos educativos oficiales. Este acuerdo presidencial abriría un espacio para que las autoridades locales y directivas escolares realicen recaudaciones económicas de cualquier tipo” (Muñoz, 2009). Igualmente, indica que respecto a “las denominadas cuotas voluntarias”, se han presentado numerosas denuncias ante medios de comunicación sobre cobros de inscripción hechos por escuelas y colegios públicos. Estos cobros incluyen no solamente cuotas de inscripción sino también la solicitud de útiles escolares, uniformes y cuotas para refacciones alimenticias” (Muñoz, 2009).

El informe hace hincapié en la gratuidad de la educación y en la necesidad de eliminar cualquier tipo de cuota escolar, por ello, en el capítulo de conclusiones y recomendaciones, después sugerir al gobierno de Guatemala como primer punto aumentar la inversión en educación, recomienda: “derogar el Acuerdo Gubernativo N° 399-68 que autoriza recaudaciones en materia educativa sobre las familias” (Muñoz, 2009).

Esta visita y el informe del Relator, así como el continuo trabajo de incidencia política que hizo el Colectivo de Educación para Todas y Todos, en el marco de su Campaña de Gratuidad, presionaron al gobierno recién electo de Colom en 2008, a tomar medidas al respecto. En el mes de septiembre de ese año, mediante el Acuerdo Gubernativo No. 304-2008, se anula el instrumento administrativo que autorizaba estos cobros escolares y se establece su prohibición definitiva.

En los últimos años, se observan algunos avances en el sector educativo por parte del Estado, como ha sido el aumento del gasto en educación, pasando del 2,7% al 3.2% del PIB durante el periodo 2005-2010 (PNUD, 2013). No obstante, sigue siendo una de las inversiones más bajas de la región.

## 2.1. Muestra y metodología de la Consulta

El conjunto de escuelas para la consulta se definió en conjunto con el Colectivo de Educación para Todas y Todos de Guatemala, aunque no se trató de una muestra representativa en términos estadísticos, las escuelas fueron seleccionadas de acuerdo a criterios de ubicación -por zona urbano y rural- y según tamaño, teniendo en cuenta criterios propios del contexto guatemalteco.

De tal se seleccionaron 17 escuelas, 11 ubicadas en zona rural y 6 en zona urbana, distribuidas en 8 departamentos (Escuintla, Sacatepéquez, Quetzaltenango, Quiché, Retalhuleu, Alta Verapaz, El progreso y Solalá), de los cuales Quiché y Alta Verapaz son dos de los más grandes del país (después del departamento de Guatemala que posee el 20% de la población total). En estos dos departamentos, la población rural representa más del 65% del total, y se encuentran las tasas más altas de analfabetismo, que junto al departamento de Solalá tiene más del 70% de su población bajo el nivel de pobreza (Banco de la República de Guatemala, 2013) (*Ver Tabla 2.1.*).

En cada escuela se aplicaron cuatro instrumentos, dirigidos a directivos, docentes, estudiantes y padres y madres de familia. Para los tres últimos casos se buscó que la distribución fuese igual en número de hombres y mujeres, aunque en el caso de los padres y madres, la mayoría de consultados fueron mujeres (47 de 63). En resumen, participaron de esta consulta 17 directivos, 67 docentes, 98 estudiantes y 63 padres/ madres de familia. Más de la mitad de los actores consultados están ubicados en escuelas de la zona rural<sup>17</sup>.

De los docentes consultados, el 67% trabajan en escuelas ubicadas en zona rural y el 33% en zonas urbanas. El 70% tienen entre 20 y 39 años de edad y dicen tener menos de 10 años de experiencia acumulada en educación pública. El 66% de los docentes enseña en básica y un 32% enseñan en media. Con respecto al nivel de formación, el 57% son profesionales universitarios, el 25% normalista y el 9% técnico y tecnólogo, sólo un docente tiene formación en posgrado (maestría).

<sup>17</sup> El 63% de los estudiantes encuestados están matriculados en escuelas de zona rural y el 37% en zona urbana. El 65% de los padres y madres tienen a sus hijos matriculados en escuelas rurales y el restante 35% en escuela urbanas.

**TABLA 2.1.** INFORMACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LOS DEPARTAMENTOS DONDE ESTÁN UBICADAS LAS ESCUELAS SELECCIONADAS PARA LA CONSULTA

DEPARTAMENTO	% ANALFABETISMO*	% DE POBREZA TOTAL*	% POBLACIÓN URBANA*	% POBLACIÓN RURAL*	ESCUELA	ZONA	Nº DE ESTUDIANTES*
Escuintla	19.10%	39.64%	50%	50%	EORM Lotificación Balcones de Palín	Rural	160
					EORM Comunidade María Matos Viuda de Denby	Rural	
					INEB Palín	Urbana	603
					EORM Cantón Santa Cruz	Rural	145
					INEB	Rural	139
Sacatepéquez	14.40%	41.27%	83%	17%	EORM Rancho Alegre	Rural	230
					EOUM Bilingüe	Urbana	585
Quetzaltenango	20.20%	53.73%	59%	41%	NUFED	Rural	75
Quiché	42.30%	71.85%	31%	69%	EOUM Flavio Rodas Noriega	Urbana	695
Retalhuleu	22.90%	59.24%	39%	61%	EOUM Dinamarca	Urbana	383
Alta Verapaz	39.80%	78.24%	23%	77%	INEB La Isla Santa Cruz	Rural	186
					EOUM Cristino Morales Picón	Urbana	570
					EORM Juan José Guerrero Sierra	Rural	259
El progreso	18.10%	41.05%	40%	60%	INEB Cantón El Canacaston	Rural	155
					EOUM Sanarate	Urbana	190
					EORM Cerrito de Fuego	Rural	160
Solalá	34.60%	77.47%	53%	47%	EORM Aplicación	Rural	68

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Banco de la República de Guatemala.

\* Datos del año 2011

\*\* Número de estudiantes matriculados en 2012

La consulta realizada a los miembros de la comunidad educativa en 17 escuelas de Guatemala, nos arroja información valiosa sobre las condiciones y obstáculos que presenta la realización del derecho a la educación. Veamos ahora sus principales hallazgos.

## 2.2. Los resultados de la Consulta: la realidad en las escuelas públicas

Esta consulta se planteó indagar acerca del cumplimiento con respecto a las obligaciones relativas a la gratuidad del derecho a la educación por parte del Estado guatemalteco, particularmente, si las disposiciones gubernamentales de 2008, que planteaban la abolición de las cuotas escolares a las familias, se estaban cumpliendo. Así mismo, se tenía interés en conocer si el aumento del gasto social en educación de parte del gobierno se ha visto reflejado en una mejora en las condiciones materiales del proceso pedagógico y, específicamente, en las condiciones de trabajo de los docentes. Por ello también se indagó sobre el estado general de la escuela, si las instalaciones, la disponibilidad de materiales, laboratorios, y sus dotaciones estaban en las adecuadas condiciones para un ejercicio pleno del derecho a la educación. Bajo estas tres inquietudes se organiza a continuación la presentación de los principales hallazgos.

### • El pago de bolsillo de las familias

Un resultado que a primera vista sobresale en el análisis, es que en todas las instituciones consultadas y en todos y cada uno de los conceptos considerados<sup>18</sup>, como posible causa de cuotas o cobros escolares, al menos un padre/madre respondió, de manera afirmativa, haber pagado alguna suma de dinero durante el año escolar. Esto plantea un interrogante de partida sobre el cumplimiento de la gratuidad en Guatemala, y la abolición del acto administrativo que facultaba los cobros.

En este sentido, se encontró que entre las familias entrevistadas, el promedio anual que deben pagar por concepto de cuotas y cobros en las escuelas públicas, es de

<sup>18</sup> Listado de elementos: matrícula, pensión, seguro de salud, útiles escolares, libros de texto, materiales impresos de clase, alimentación escolar, transporte escolar, uniforme, actividades extracurriculares, asociaciones de padres/madres, derechos de grado y de exámenes, boletines de notas, material de laboratorio y docentes extraclase.

829.35 quetzales, que equivale a 105,51 dólares<sup>19</sup>. En este monto, los costos más onerosos corresponden a los útiles escolares, las actividades extracurriculares y los materiales impresos, para el caso de los costos directos. El uniforme es el mayor coste, para el caso de los indirectos. (Ver Tabla 2.2.)

Para el año 2013 en Guatemala el salario mínimo mensual fue de 2.421,75 quetzales<sup>20</sup>, (308,1 dólares), esto significa que una familia con un ingreso igual a un salario mínimo, deberá destinar en promedio el 34% de su ingreso mensual por cada hijo que vaya a la escuela pública durante un año. Si una familia tiene tres hijos, un salario mínimo mensual completo, será necesario para poder cumplir con los costos asociados a estar en una escuela pública en el año escolar, aún cuando la gratuidad de la educación pública se encuentra formalmente instituida. Además se observa que en las zonas urbanas por todos los conceptos los costos son mucho más altos que en las zonas rurales.

**TABLA 2.2.** PROMEDIO ANUAL POR HIJO, DE CUOTAS Y COBROS PAGADOS POR UNA FAMILIA.(EN DÓLARES \*)

COSTOS	RURAL	URBANA	PROMEDIO TOTAL
<b>COSTOS DIRECTOS</b>	<b>52.91</b>	<b>78.46</b>	<b>65,19</b>
Matrícula			1,87
Útiles escolares	28.42	42.22	34.39
Libros de texto	6.85	9.45	7.86
Materiales impresos de clase	5.27	12.44	8.21
Actividades extracurriculares	11.57	13.99	12.33
Derechos de exámenes	0.81	0.35	0.54
<b>COSTOS INDIRECTOS</b>	<b>36.03</b>	<b>45.81</b>	<b>40.32</b>
Uniformes	31.82	40.88	35.94
Alimentación escolar	4.22	4.93	4.39
<b>TOTAL</b>	<b>88.95</b>	<b>124.27</b>	<b>105.51</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información primaria recogida en la consulta.

\* Se utilizó la tasa de cambio promedio de 2013, equivalente a 7.86 quetzales

<sup>19</sup> Tasa de cambio promedio 2013: 7,86 quetzales. Banco de la República de Guatemala.

<sup>20</sup> Fuente: <http://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/salariominimo.html>

En la *Tabla 2.2*, se observa que la suma del valor de útiles escolares y uniformes alcanza el 66% del total de cobros que deben asumir las familias, para el primero destinan anualmente en promedio por hijo 34.39 dólares, y para el segundo, 35.94 dólares. Además, en 10 instituciones todos los padres/madres consultados señalaron el pago por concepto de útiles escolares, y en 9 instituciones igualmente todos los padres/madres consultados pagaron por uniformes. Esto coincide con la opinión de directivos y estudiantes, quienes afirman que son las familias las que financian el pago de estos elementos.

Adicionalmente, un dato que complementa el análisis es que el 80% de los docentes hacen énfasis en la insuficiencia de útiles escolares para el desarrollo de las actividades en clase. En el caso de los uniformes, se encontró que en 4 escuelas se exigen dos uniformes, en una escuela de zona rural no usan uniforme, y sólo en una el directivo afirmó que el uso del uniforme es obligatorio.

Otro hallazgo que sorprende -aunque no sea uno de los cobros más altos-, es el caso de las matrículas, que a pesar de las recomendaciones del informe del relator Vernor Muñoz y de las disposiciones en el año 2008 por parte del gobierno, desde cuando se debían eliminar las cuotas escolares a partir del Acuerdo Gubernativo No. 304-2008. Se encontraron 4 escuelas donde se presentaron este tipo de cobros y en dos de estas por unanimidad los padres/madres de familia consultados manifestaron que pagaron por este concepto<sup>21</sup>, siendo la cuota máxima reportada 40 quetzales (5 dólares).

Un segundo conjunto de cobros existentes corresponden a los libros de texto, los materiales impresos que se usan en el salón de clases (guías, por ejemplo), la alimentación escolar y las actividades extracurriculares.

En 6 escuelas, todos los padres/madres consultados señalaron haber hecho el pago de libros de texto; además el 92% de los docentes consideran que no son suficientes los libros de texto para el trabajo en clase, opinión que es confirmada por el 70% de los directivos, quienes consideran que los libros de texto no están suficientemente financiados. Ahora bien, sobre el tema de quién financia los libros de texto, las respuestas no son unánimes, mientras un 56% de los estudiantes consideran que son

---

21 En el INEB La Isla Santa Cruz y el NUFED, se encontró que todos los padres/madres afirman pagar por concepto de matrícula.

las familias, el 66% de los docentes opinan lo contrario y dicen que son financiados con recursos públicos. Se infiere que se presenta una financiación compartida, con una disponibilidad pública insuficiente, y la necesidad de los padres de aportar recursos de su propio bolsillo para completarlos.

Sobre los materiales impresos de clase, como guías y fotocopias, todos los padres/madres consultados de 7 escuelas, manifestaron haber hecho el pago por este concepto, alcanzando un valor promedio anual por hijo de 8.21 dólares; además los/as docentes manifiestan que han sido ellos/as mismos (40% de los/as encuestados/as) o bien, que son las familias, quienes pagan estos materiales.

En relación a la alimentación escolar, de las 10 escuelas donde se presta el servicio, en 5 el total de los padres/madres dicen haber hecho el pago por este concepto. Y según la información suministrada por los directivos, la alimentación escolar que se ofrece es refrigerio/merienda.

Por concepto de actividades extracurriculares, en 8 escuelas de las 17 consultadas, algunos padres/madres afirman que tuvieron que hacer pagos, pero es en 4 de estas donde los padres/madres por unanimidad responden en este sentido. Además, un 66% de los estudiantes y un 72% de los docentes encuestados, coinciden en señalar que las familias son las que financian este tipo de actividades.

Finalmente, otro de los pagos que se consultó es el del transporte de los estudiantes, cuando este resulta necesario. De los directivos, sólo uno indicó que en su escuela los estudiantes requerían de transporte escolar, y sólo dos madres/padres de los encuestados señalaron que en el último año pagaron por el transporte escolar de sus hijos, sin indicar el valor que tuvieron que asumir.

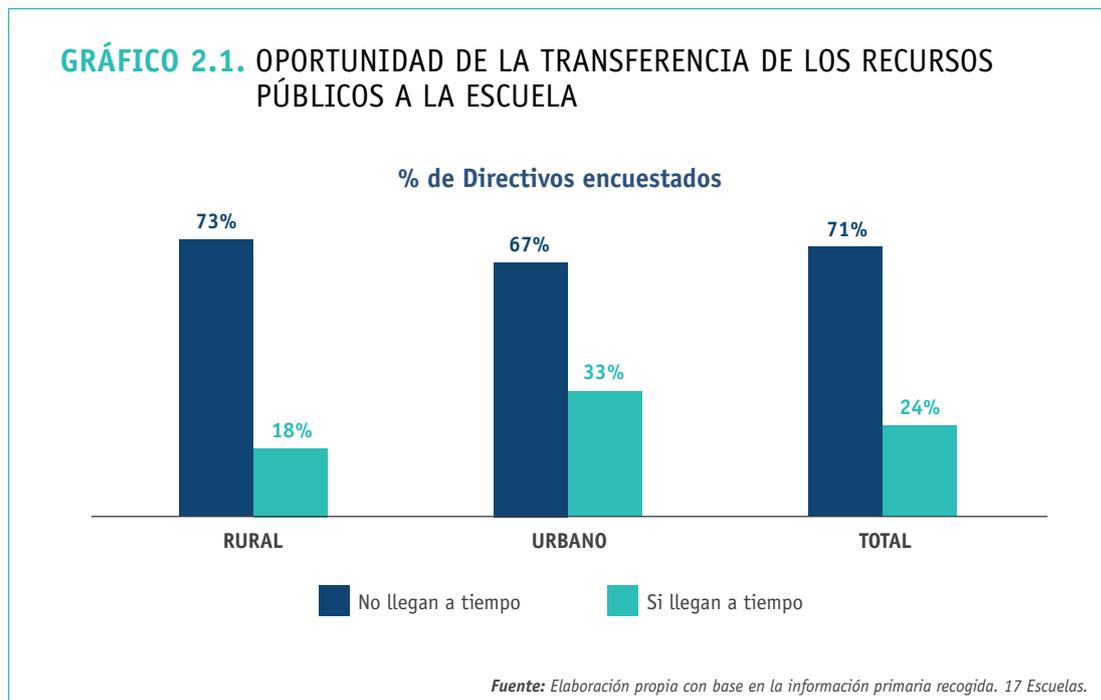
## • El financiamiento y condiciones de las escuelas

Con respecto al financiamiento de las escuelas, la consulta tuvo interés en indagar sobre las fuentes de recursos y la percepción de los directivos sobre la adecuación de este financiamiento a las necesidades del establecimiento educativo, en particular, si resulta suficiente y si llega oportunamente. Además se preguntó a los miembros

de la comunidad educativa sobre el estado de las instalaciones de las escuelas, y las condiciones en las que se ejerce la docencia.

En primer lugar, el 70% de los directivos consultados afirman que la principal fuente de financiación de la escuela es la que proviene del Estado, aunque en el caso de la escuela EOUM Flavio Rodas Noriega ubicada en zona urbana del departamento de Quiché, el director manifestó que la principal fuente de ingresos proviene de los aportes de la familia. Situación que merece una mayor profundización.

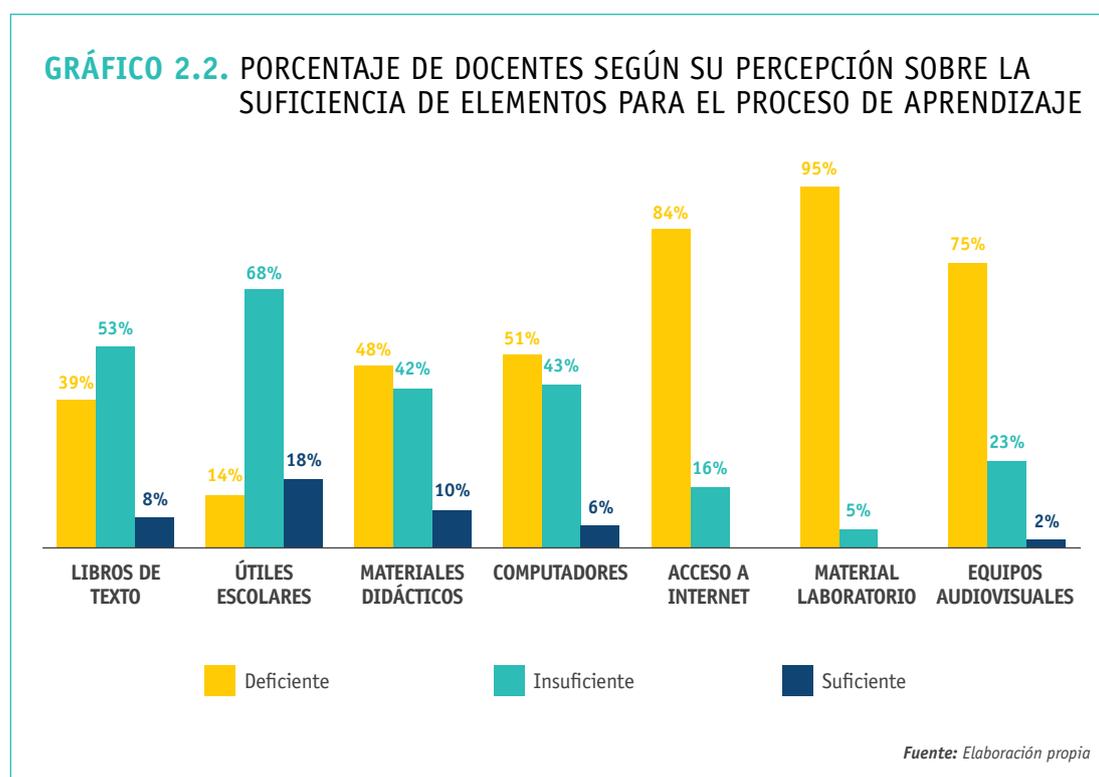
Al respecto, el 94% de los directivos afirma que los recursos enviados por el Estado no son suficientes y el 71% que ellos no llegan a tiempo (*Gráfico 2.1*). Esta situación es aún más preocupante si se tiene en cuenta que todos los directivos consultados afirmaron que la escuela en algún momento se había quedado sin recursos frente a las necesidades, y que reiteradamente han tenido que recurrir a su presupuesto personal para solventar las necesidades de la escuela.



Igual opinión sostienen los/as docentes, para el 87% de los/as profesores/as consultados la escuela no cuenta con suficientes condiciones materiales para

desarrollar un proceso educativo satisfactorio. Además como se mencionó en el apartado anterior, los materiales como guías, fotocopias, marcadores y borradores son suministrados en ciertos casos por las familias y, en otros, por los/as docentes mismos, lo que conlleva a un claro incumplimiento de las obligaciones del Estado relativas a la gratuidad de la educación, y la adecuada financiación del derecho.

Ahora bien, cuando se indaga por la suficiencia de los diferentes elementos necesarios para el proceso de aprendizaje<sup>22</sup>, la mayoría de docentes señala que el acceso a internet, el material de laboratorio y los equipos audiovisuales, son deficientes, mientras que los útiles escolares y los libros de texto son insuficientes (*Gráfico 2.2*). Hay que resaltar que en ninguna categoría se obtuvo una mayoría de respuestas afirmativas sobre la suficiencia de los elementos del proceso de aprendizaje.

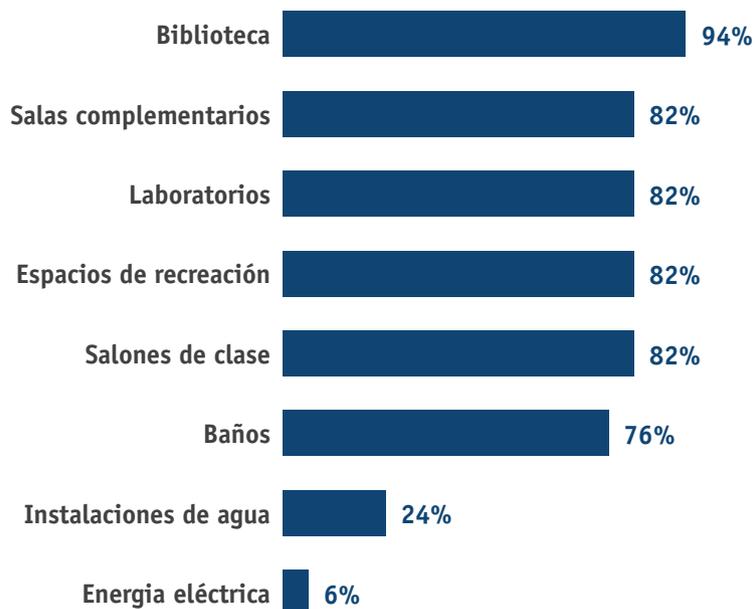


<sup>22</sup> Elementos que fueron considerados: libros de texto, útiles escolares, materiales didácticos, computadores, acceso a internet, material de laboratorio y equipos audiovisuales.

En lo que respecta al estado en que se encuentran las escuelas, hay que señalar que en el año 2008, el relator Vernor Muñoz destacó que “la cuestión de la infraestructura educativa es particularmente preocupante en Guatemala” y en el capítulo de conclusiones y recomendaciones de su informe sugirió: “Mejorar la infraestructura escolar ... ya que hay todavía retos muy serios vinculados con la falta de recursos económicos” (Muñoz, 2009).

Cuatro años han pasado desde su visita y los resultados que arroja esta consulta coinciden plenamente con su preocupación al respecto. Los directivos señalaron que la mayoría de instalaciones de la escuela no están suficientemente financiadas (*Gráfico 2.3*).

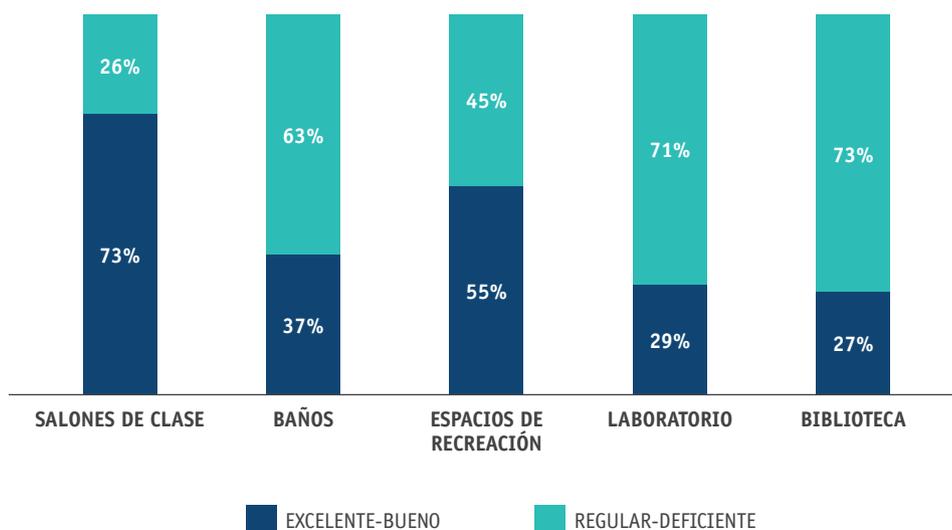
**GRÁFICO 2.3. OPORTUNIDAD DE LA TRANSFERENCIA DE LOS RECURSOS PÚBLICOS A LA ESCUELA**



Fuente: Elaboración propia

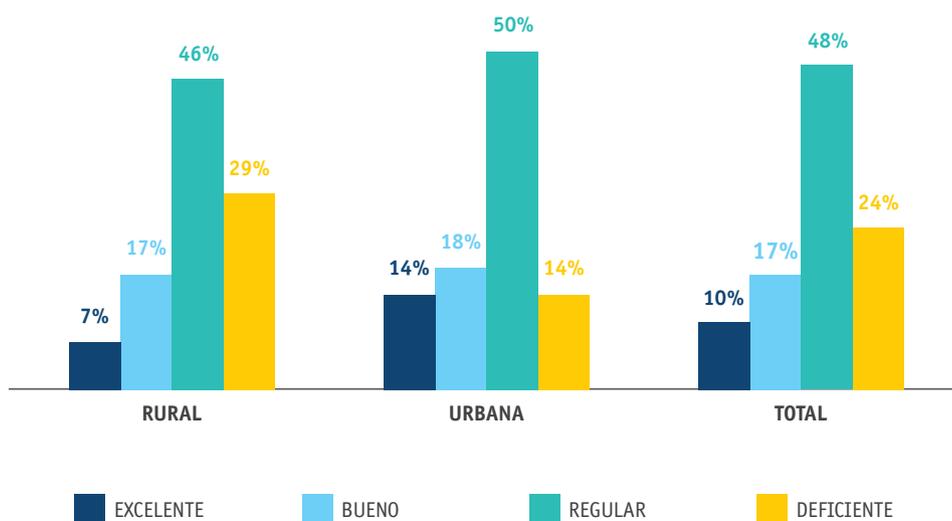
De igual forma, los estudiantes califican regular-deficiente el estado de la mayoría de instalaciones de las escuelas consultadas, sobresale la percepción del mal estado de las bibliotecas (73%), los laboratorios (71%) y los baños (63%). Sólo el estado de los salones de clase, es calificado positivamente por los estudiantes (*Gráfico 2.4*). La percepción de padres/madres reafirma la situación, para el 48% el estado de las instalaciones es regular y para un 24% es deficiente (*Gráfico 2.5*).

**GRÁFICO 2.4.** PORCENTAJE DE ESTUDIANTES Y SU PERCEPCIÓN SOBRE EL ESTADO DE ALGUNAS INSTALACIONES DE LA ESCUELA



Fuente: Elaboración propia con base en la información primaria recogida. 17 Escuelas.

**GRÁFICO 2.5.** PORCENTAJE DE PADRES/MADRES Y SU PERCEPCIÓN SOBRE EL ESTADO DE LAS INSTALACIONES DE LA ESCUELA



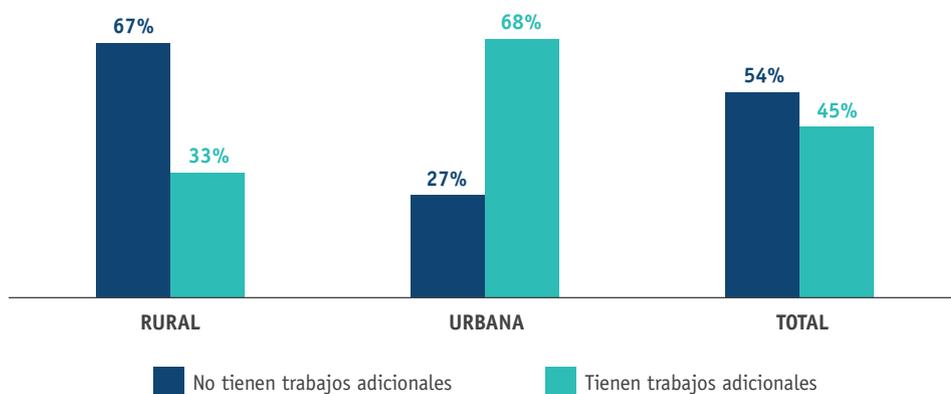
Fuente: Elaboración propia

Por último, las condiciones de trabajo de los docentes fue otro de los temas de gran interés para esta consulta, en este sentido, se quiso indagar sobre su remuneración, formación y jornada de trabajo.

Frente a la remuneración, un 12% de los docentes dice que gana menos de un salario mínimo (308.1 dólares) y un 73% de los encuestados ganan menos de 2 salarios mínimos mensuales, monto equivalente a 615 dólares; de estos, el 48% tienen nivel de formación profesional, un 24% es normalista y un 12% técnico-tecnólogo. También se consultó a los directivos al respecto, y la mayoría de directivos reitera que la remuneración de los docentes no es adecuada para que se dediquen tiempo completo en la escuela, además, la mitad de directivos señala que la cantidad de docentes no es suficiente en atención a los requerimientos de la escuela.

Con respecto a la jornada de trabajo, en promedio los docentes consultados dicen trabajar 22.8 horas semanales (41 docentes de 67 encuestados, respondieron que trabajan 25 horas semanales). Asimismo, al preguntarles si tenían trabajos adicionales para su sostenimiento (Gráfico 2.6.), el 45% de los docentes respondieron afirmativamente, lo que quiere decir que cerca de la mitad de los docentes tienen que trabajar jornadas adicionales restando tiempo disponible para su dedicación pedagógica y la preparación de sus cursos, situación que se agrava en las zonas urbanas, donde un 68% de los docentes aseguró tener otro trabajo.

**GRÁFICO 2.6. PORCENTAJE DE DOCENTES CON/SIN TRABAJOS ADICIONALES, POR ZONA**



Fuente: Elaboración propia

Este resultado es consecuente con las afirmaciones del relator, quien en su informe da cuenta de los bajos salarios y de las malas condiciones de trabajo en que se encuentra la mayor parte de los docentes en Guatemala, al respecto afirma que existe un grupo de “maestros mal retribuidos y que han de ocupar el tiempo en otras actividades productivas que les generen otros ingresos económicos, motivando un detrimento en la calidad de la educación para las niñas y los niños guatemaltecos” (Muñoz, 2009).

Si bien, a partir de la consulta, debido al tamaño de la población entrevistada, no se pueden inferir resultados acerca de la población total de Guatemala, los hallazgos en las escuelas indagadas son preocupantes en cuanto a las deficientes condiciones de financiación pública. No solamente se sigue presentando el cobro ilegal de cuotas escolares, sino que, además, las condiciones mínimas para el adecuado desarrollo del proceso educativo están ausentes. Esto ya había sido convenientemente señalado por el relator de ONU para el derecho a la educación hace más de un lustro, y corresponde a compromisos instaurados en la Constitución del 1985, la ley de 1991, y los posteriores acuerdos de paz. Es preciso que la sociedad civil en Guatemala se movilice masivamente y presione al Estado para que manifieste la voluntad política, en primer lugar, de hacer cumplir la ley en lo atinente a la gratuidad educativa, y, en segundo lugar, de dedicar los recursos suficientes y oportunos que precisa la educación pública en este país.

### 3. SITUACIÓN DE LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN HONDURAS

La historia política de Honduras durante buena parte del siglo XX estuvo marcada por las dictaduras y los golpes de Estado. A partir de 1932, la dictadura de Carías estuvo caracterizada por la represión de la oposición, una serie de políticas económicas austeras (reducción del gasto a través de despido de empleados públicos), una estrecha relación con otros dictadores de Centroamérica, la cercanía con el gobierno de los Estados Unidos que implicó la ampliación de las relaciones comerciales y el apoyo militar, así como los constantes cambios constitucionales para ampliar sus periodos de gobierno y favorecer los intereses de las élite hondureña. En 1949, las amplias movilizaciones sociales, las masacres de estudiantes y líderes políticos y la presión internacional, llevaron a la salida de Carías de la Presidencia.

Después de la dictadura, emergen como actores políticos centrales, por un lado, los militares y, por otro lado, las trabajadoras y los trabajadores. Durante los años 50 se profundizaron y ampliaron las luchas sindicales por mejores condiciones laborales, pero también se fortaleció el poder de los militares. El periodo de 1956 a 1982 fue el periodo del ascenso de los militares, quienes gobernaron a través de juntas de oficiales de alto rango, sin que ello generará a un clima de estabilidad política. Durante este periodo se presentaron tres golpes de Estado (1963, 1972 y 1975).

Durante el periodo de Juntas Militares, en el sector educativo, se destaca la Ley Orgánica de Educación, emitida mediante Decreto No. 79 del Congreso Nacional el 14 de noviembre de 1966. Esta ley estructuró un conjunto de normas sobre la organización del sistema educativo, el ejercicio de la docencia y definió, entre otros importantes aspectos, que “La educación primaria es obligatoria. La impartida en los establecimientos oficiales será además costeadada totalmente por el Estado” (Art. 6). Aquello se encuentra reiterado más adelante, cuando la Ley orgánica establece que la educación primaria además de que ser obligatoria y sostenida por el Estado, “se impartirá en seis años de estudio” (Art. 22); por su parte, la educación media “atiende a la formación integral de adolescentes, continúa el proceso formativo de la educación primaria, capacita para el ejercicio profesional”. Al respecto, en el artículo 28 se estableció que: “La educación media se impartirá en dos ciclos: el ciclo común

de cultura general, con fines de cultura general, exploración y orientación vocacional y el ciclo diversificado para continuar la orientación, intensificar los estudios y dar formación profesional en diferentes campos de trabajo”.

La década de los 80 fue de profundas transformaciones en la sociedad hondureña, el retorno a la democracia y los gobiernos civiles, pero también la implementación de un modelo de desarrollo neoliberal. En 1981 el General Policarpo Paz, bajo la presión social y de los Estados Unidos, decidió entregar el poder a las y los civiles. En 1982 se creó una Asamblea Nacional Constituyente que redactó una nueva Carta política vigente hasta hoy, sin embargo en el tema educativo se mantuvo la Ley Orgánica de 1966. En 1982 se posesionó como presidente Roberto Suazo, durante su Presidencia abrió la puerta a la inversión extranjera, particularmente de los Estados Unidos, que permitió financiar parte del gasto social, en especial en salud, pero también afectó negativamente la incipiente industria nacional y algunos sectores agrícolas (Leonard 2011, pág. 170).

Las elecciones de finales de los años 80 y de la década de los noventas se caracterizaron por las disputas interpartidistas, entre el Partido Liberal Hondureño y el Partido Nacional Hondureño, y la emergencia de nuevos líderes políticos.

En 2009, un golpe de Estado al presidente Manuel Zelaya ejecutado por el ejército hondureño, con el apoyo de los Estados Unidos, generó una grave crisis política. Como lo plantea Aguilar (2009) el golpe de Estado fue la síntesis de un proceso de pacificación y democratización fallido en Centroamérica. El golpe de Estado dividió la sociedad hondureña, afectando la gobernabilidad, aumentando la violencia política y afectando la legitimidad del sistema democrático.

Durante el periodo neoliberal el desarrollo económico y las condiciones de vida de la población hondureña han cambiado muy poco. Honduras es uno de los países más pobres de la región, con altas tasas de desempleo, donde el 64.5% de los hogares se encuentran en condiciones de pobreza y el 42.6 están en situación de pobreza extrema. La desigualdad es profunda, Honduras presenta un valor del Coeficiente de GINI de 0.58 para el año 2013<sup>23</sup>.

---

23 Foro Nacional de Convergencia (FONAC): Visión de País-Plan de Nación: Una mirada a su implementación. Honduras 2013.

En medio de este difícil contexto político y social, la situación del derecho a la educación es grave y está estrechamente relacionada con los problemas políticos, sociales y económicos de la sociedad hondureña. Para el 2013, la cobertura neta de educación pre-básica fue 45.7%, los dos primeros ciclos de educación básica alcanzaron 80%, el tercer ciclo 31.4% y en educación media esta cobertura fue de apenas 28.8%<sup>24</sup>. Además, el 44.2% de la población entre 3 y 17 años de edad se encuentran por fuera del sistema educativo en el país. El analfabetismo sigue siendo un problema central en la realidad educativa de Honduras, al punto de que en mayo de 2013 el 14.6% de las personas mayores de 15 años no sabía leer ni escribir<sup>25</sup>.

El sistema educativo hondureño estuvo estructurado bajo la Ley Orgánica de Educación desde 1966 hasta el año 2011. El 2011 se emitió la Ley Fundamental de Educación, que tiene como antecedentes el anteproyecto de ley propuesto por la *Sociedad Hondureña para la Transformación de la Educación* en el año 2000, que fue impulsado, concebido y discutido por organizaciones de la sociedad civil, con un particular liderazgo del Foro Dakar.

De acuerdo a los documentos oficiales y la exposición de motivos, la Ley Fundamental de Educación surge porque la Ley Orgánica ya no responde a las grandes exigencias de la realidad nacional y como respuesta a la Ley de Visión de País 2010-2038 y al Plan de Nación 2010-2022 que establece dentro de sus objetivos una Honduras sin pobreza, educada y sana.

La Ley Fundamental de Educación se elaboró a partir de los principios de la Constitución hondureña y de los Tratados internacionales ratificados por el país en la materia. En este sentido la Ley Fundamental establece que la educación es un derecho humano fundamental, y es un deber ineludible y función esencial del Estado organizar el Sistema Nacional de Educación. Un punto central de la Ley Fundamental es que se plantea garantizar la gratuidad de la educación en los establecimientos oficiales en todos los niveles, entendiendo la gratuidad como la prohibición “de cualquier exigencia de contribuciones económicas o en especie por parte de los docentes o autoridades educativas” (Ley Fundamental de Educación art. 7).

La Ley Fundamental de Educación es un importante avance para el goce efectivo de todos y todas al derecho humano a la educación. No obstante, como lo veremos más adelante, la

---

24 Foro Nacional de Convergencia (FONAC): Visión de País-Plan de Nación: Una mirada a su implementación. Honduras 2013.

25 Instituto Nacional de Estadística (INE). XLIII Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, mayo 2013.

gratuidad de la educación, desde una perspectiva de derechos, no solo recoge la prohibición de contribuciones económicas en las escuelas sino también la eliminación de todas las barreras económicas al acceso de las ciudadanas y los ciudadanos al sistema educativo. Además, la gratuidad implica un nivel de financiamiento adecuado de las escuelas.

En este sentido, esta consulta indagó sobre la gratuidad de la educación en Honduras, particularmente buscó identificar los costos que tienen que asumir las familias, y ofrecer una aproximación a la situación del financiamiento de las escuelas y del proceso educativo. Esta investigación tiene el propósito de contribuir en la construcción de una política de gratuidad y financiamiento acorde a un enfoque de derechos.

El presente informe se estructura en cuatro partes incluida esta introducción. En la segunda parte se presenta el marco conceptual y metodológico de la consulta, primero se aborda el concepto de gratuidad desde un enfoque de derechos y la normativa y jurisprudencia internacional que lo soporta, para luego, en la parte metodológica, presentar la selección de la muestra y las escuelas que participaron de la consulta. En la tercer parte del informe se presenta los principales resultados de la consulta que se organizan en relación a las tres preguntas que motivaron esta consulta: ¿Qué tipos de costos tienen que asumir las familias en las escuelas? ¿Cuál es la situación de financiamiento de las escuelas? ¿Cuál es el estado de la financiación del proceso educativo? En la cuarta parte se presentan las principales conclusiones.

### **3.1 Metodología y muestra de la consulta**

Esta investigación se realizó con el propósito de estudiar la situación de la gratuidad de la educación y de la financiación de las escuelas públicas en Honduras. En términos metodológicos, la consulta tomó como unidad de análisis la escuela. De manera que en cada escuela se aplicó una encuesta a rectores/as, 6 encuestas a estudiantes, 4 encuestas a docentes y 4 encuestas a padres/madres de familia.

La muestra de escuelas seleccionadas se definió en conjunto con el Foro Dakar, aunque no es una muestra representativa en términos estadísticos, permite detectar algunas situaciones claves del derecho a la educación en Honduras. Las escuelas fueron seleccionadas bajo tres criterios: municipio, zona y tamaño de las escuelas. En total se encuestaron 18 escuelas, 12 ubicadas en zona urbana y 6 ubicadas en zona rural, distribuidas en 3 municipios (Choluteca, Francisco Morazán e Intibucá).

En total se encuestaron 18 rectoras/es (9 mujeres y 9 hombres), 72 docentes (25 hombres y 47 mujeres), 108 estudiantes (53 niños y 53 niñas<sup>26</sup>) y 72 padres y madres de familia (38 hombres y 34 mujeres). En la tabla 3.1 se presentan las escuelas que participaron en la consulta de acuerdo los criterios de selección.

**TABLA 3.1. ESCUELAS QUE PARTICIPARON EN LA CONSULTA**

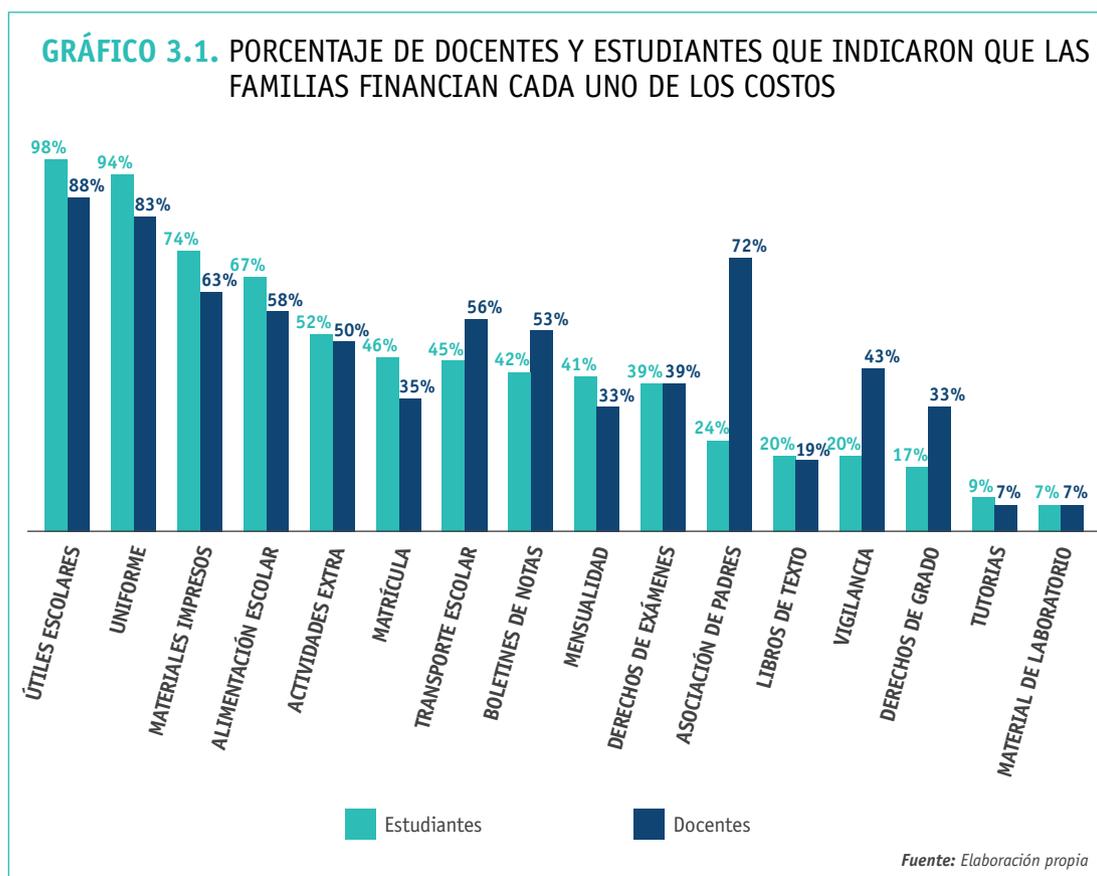
ESCUELAS	MUNICIPIOS	ZONA	Nº DE ESTUDIANTES
Escuela Colonias Unidas	Choluteca	Urbano	363
Escuela Licenciado Saúl Armando Juárez	Choluteca	Urbano	162
Escuela Dionisio de Herrera	Choluteca	Urbano	664
Centro de Educación Básica Francisco Rodríguez Aguilera	Choluteca	Urbano	1051
Centro de Educación Básica Francisco Morazán	Choluteca	Rural	210
Centro Nacional Básico Lempira	Choluteca	Urbano	430
Centro Básico José Cecilio del Valle	Francisco Morazán	Rural	323
Instituto Mary de Flores	Francisco Morazán	Urbano	709
Centro de Educación Básica República de Honduras	Francisco Morazán	Urbano	836
Escuela de Aplicación República de Paraguay	Francisco Morazán	Urbano	842
Escuela Manuel Zelaya Rosales	Francisco Morazán	Urbano	374
Centro de Investigación e Innovación Educativa	Francisco Morazán	Urbano	296
Escuela y Centro Básico Francisco Morazán	Intibucá	Rural	312
Escuela de aplicación	Intibucá	Rural	212
Centro de Educación Básica Valero Meza	Intibucá	Urbano	866
Escuela Urbana Monseñor Eusebio Rivera	Intibucá	Urbano	798
Centro de Educación Básica Luis Bogran	Intibucá	Rural	363
Escuela Rural Unión Centro Americana	Intibucá	Rural	298

Fuente: Elaboración propia.

<sup>26</sup> Dos estudiantes no indicaron el sexo.

## 3.2 Resultados de la consulta sobre gratuidad de la educación en Honduras

Bajo el marco conceptual y metodológico presentado en los apartados anteriores, esta consulta indagó a la comunidad educativa sobre los costos que tienen que asumir las familias en Honduras para que sus hijas e hijos puedan acceder al sistema educativo. Para las y los docentes, estudiantes y directivos/as los costos más frecuentes que tienen que asumir las familias en las escuelas son los útiles escolares, uniformes, materiales impresos de clase, alimentación escolar y actividades extracurriculares, la mayoría son costos directos del proceso educativo (Gráfico 3.1).



En relación a los costos más recurrentes se encontraron los siguientes hallazgos:

- En todas las escuelas el uso del uniforme es obligatorio, en 11 escuelas se piden a las y los estudiantes dos uniformes (uno deportivo y otro formal) y en 6 escuelas se solicita un solo uniforme.
- En todas las escuelas se pide a las y los estudiantes un listado de útiles escolares que de acuerdo a todas las rectoras y rectores encuestadas/os es financiado por las familias. Esta afirmación es confirmada por las y los docentes y estudiantes (*Gráfico 3.1*).
- En 9 escuelas de las 18 encuestadas se encontró que las familias asumen los costos de vigilancia, estos costos son incluidos en la mensualidad que pagan las familias.
- La alimentación escolar en las escuelas de Honduras es financiada por el Estado y las familias, en algunas escuelas se encontró evidencia de que las familias tienen que pagar una tarifa, o aportan su tiempo para la preparación de las meriendas. En la mayoría de los colegios (14 de los encuestados) el refrigerio consta de una merienda<sup>27</sup> y alcanza para la totalidad de las y los estudiantes.

### • Las familias siguen pagando cuotas a las escuelas

Un resultado preocupante es el pago de matrícula y mensualidad en las escuelas públicas, a cargo de un porcentaje significativo de familias; el cobro de estos aranceles constituye una grave violación a la normativa internacional y a la legislación nacional sobre el derecho humano a la educación. De acuerdo a la información recolectada, el 43% de las madres y los padres señalaron que pagaron por matrícula. Este pago se realiza anualmente, y el 36% indicó que pagaron mensualidad (pensión); en ambos casos, la mayoría de familias que pagaron en el último año indicaron que estos pagos son obligatorios y en caso de no realizarse, en algunas escuelas, se niega el acceso de las y los estudiantes a los cursos. Esta información muestra que las matrículas y la mensualidad son barreras económicas que limitan efectivamente el acceso a la educación.

Otros costos menos recurrentes, pero que representan una importante carga financiera para las familias, son los costos relacionados con los libros de texto, el transporte escolar, los boletines de notas, los derechos de exámenes y la asociación de padres

<sup>27</sup> Solo en dos escuelas, la Escuela de Aplicación y la Escuela Rural Unión Centro Americana, se ofrece almuerzo escolar.

y madres de familia (ver Tabla 3.2). Es necesario resaltar que la mayoría de familias que realizaron pagos por concepto de transporte escolar están ubicados en la zona urbana (de las y los 16 madres y padres de familia que realizaron pagos por transporte escolar, en 15 sus hijos estudian en escuelas ubicados en zona urbana).

En la Tabla 3.2 se presentan la frecuencia y el valor anual promedio por hija/hijo que pagaron las familias por cada costo en zona urbana y en zona rural.

**TABLA 3.2. COSTOS EDUCATIVOS QUE ASUMEN LAS FAMILIAS**

COSTOS	N° DE PADRES/MADRES QUE PAGARON	PORCENTAJE DE PADRES/MADRES QUE PAGARON <sup>1</sup>	OBLIGATORIO	VALOR ANUAL PROMEDIO POR HIJO/HIJA (LEMPIRAS)		VALOR ANUAL PROMEDIO POR HIJO/HIJA (EN DÓLARES)	
				RURAL	URBANO	RURAL	URBANO
<b>COSTOS DIRECTOS</b>							
Matrícula	31	43%	Si	22,0	137,7	1,1	6,7
Mensualidad	26	36%	Si	60,0	111,4	2,9	5,4
Útiles	71	99%	Si	638,3	1146,7	31,1	55,9
Libros de texto	30	42%	Si	191,1	308,4	9,3	15,0
Materiales impresos de clases	69	96%	Si	586,5	887,7	28,6	43,3
Transporte escolar	16	22%	No	300,0	1450,0	14,6	70,7
Actividades extracurriculares	26	36%	Si	300,0	570,6	14,6	27,8
Asociación de padres y madres	18	25%	Si	78,3	141,4	3,8	6,9
Derechos de exámenes	19	26%	Si	14,2	17,8	0,7	0,9
Boletines	13	18%	Si	34,7	134,0	1,7	6,5
Vigilancia <sup>2</sup>	30	42%	Si				
<b>COSTOS INDIRECTOS</b>							
Alimentación	53	74%	No	1163,9	772,9	56,8	37,7
Uniforme	71	99%	Si	796,9	1352,8	38,9	66,0
<b>TOTAL</b>				<b>2225,2</b>	<b>4905,8</b>	<b>204,2</b>	<b>343,0</b>

Fuente: Elaboración propia. Para el cálculo en dólares se tomó la tasa de cambio promedio para 2013: 20.5 lempiras por dólar (Banco Central de Honduras).

(1) Porcentaje estimado sobre el total de padres y madres de familia encuestados.

(2) La mayoría de padres y madres de familia indicaron que la vigilancia se incluye en la mensualidad.

(3) El Salario mínimo mensual promedio en Honduras es de 7.419 lempiras (Acuerdo No STSS-599-2013).

Las familias encuestadas tienen en promedio dos hijas/hijos en edad escolar. En el caso que una familia con estas características tenga que asumir todos los costos de llevar a sus niñas y niños a la escuela, tendría que pagar en promedio al año en zona urbana 9.812 lempiras (686 dólares) que representan 1,3 salarios mínimos mensuales al año, y en zona rural tendría que pagar 4450 lempiras al año (408.4 dólares) que representan 0,6 salarios mínimos mensuales al año.

Entre los costos más onerosos que tienen que asumir las familias encuestadas están el transporte escolar, los uniformes, útiles escolares, alimentación escolar, materiales impresos de clases y las actividades extracurriculares. Por concepto de aranceles, matrícula y mensualidad, las familias encuestadas tienen que pagar en promedio por año en zona urbana 249 lempiras (12,2 dólares) y en zona rural 82 lempiras (4 dólares). Esta información muestra que la financiación de las escuelas recae de manera importante sobre las familias, lo cual afecta el acceso y la permanencia en la educación, en especial para las familias de menores ingresos.

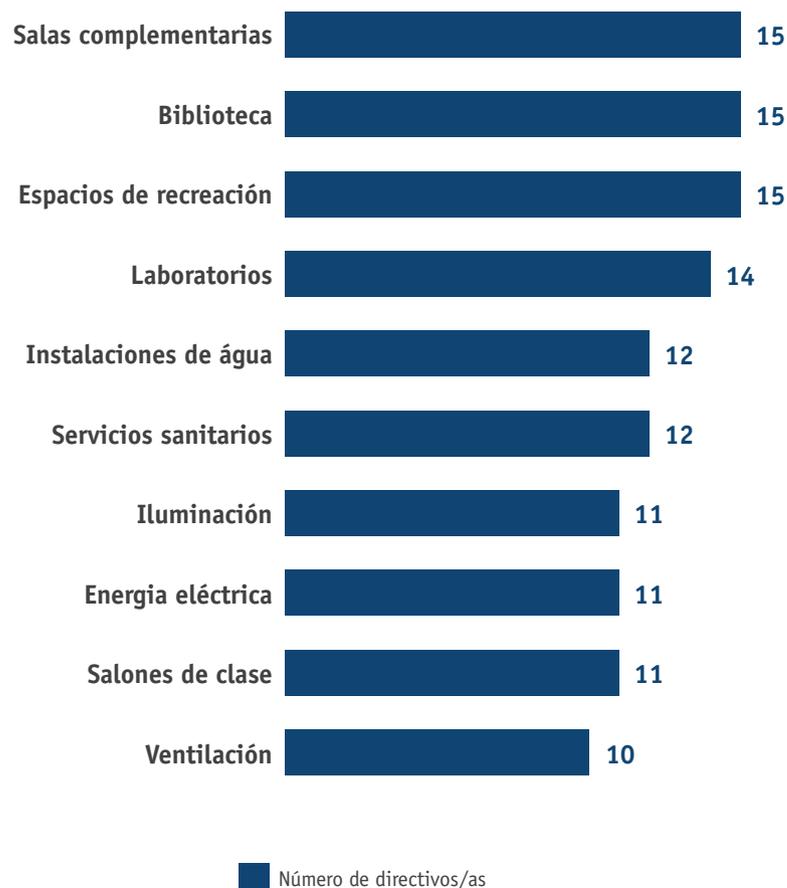
### • Las escuelas tienen desfinanciadas sus condiciones materiales

Además de las barreras económicas de acceso, la investigación permitió identificar que el financiamiento de las escuelas que participaron en la consulta se encuentra en una situación alarmante. De las y los 18 rectoras y rectores encuestadas/os, 17 señalaron que el presupuesto asignado a la escuela no es suficiente, además 9 escuelas no tenían presupuesto asignado para el año 2013, y todas las directivas y directivos de las escuelas que participaron en la consulta manifestaron que los recursos asignados no llegan a tiempo. Todo ello ha generado que en 14 escuelas de las 16 encuestadas, las directivas y directivos señalaron que se han quedado sin recursos para financiar las necesidades de la escuela.

Estos serios problemas de financiación han conducido a que la comunidad educativa sea quien financie las escuelas, como se mostró en el apartado anterior. Sobre las familias recae una parte significativa de la financiación, pero también las y los rectoras/es y docentes tienen que recurrir a sus presupuestos personales para financiar las necesidades de las escuelas y del proceso pedagógico. En este sentido, todas las rectoras y rectores indicaron que han tenido que recurrir a su presupuesto personal para financiar la escuela. Por otro lado, el 84% de las y los docentes suministran los materiales que se usan en clase.

Las insuficiencias financieras que tienen las escuelas consultadas no les permiten garantizar el mantenimiento de la infraestructura física, el agua potable, las instalaciones sanitarias para ambos sexos, las dotaciones educativas, laboratorios, computadores y tecnologías de la información adecuadas. De acuerdo a la información suministrada por las directivas/os, la mayoría de las condiciones físicas de las escuelas consultadas no se encuentra debidamente financiada (*Gráfico 3.2*); como lo expresó uno de los rectores encuestados: “Cuando no existe presupuesto se ven limitadas las acciones de mejora en infraestructura y material didáctico”.

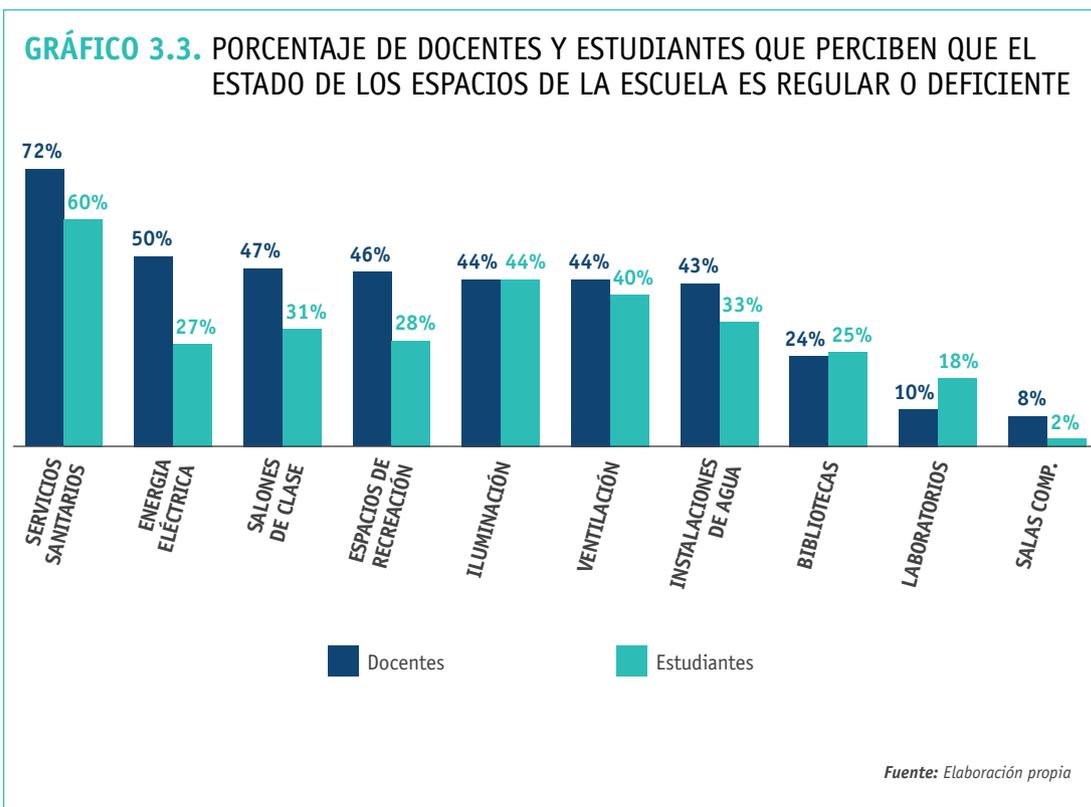
**GRÁFICO 3.2.** PRINCIPALES CONDICIONES QUE NO ESTÁN DEBIDAMENTE FINANCIADAS POR LA ESCUELA, DE ACUERDO A SUS DIRECTIVOS/AS



Fuente: Elaboración propia

Con el objetivo de ampliar esta información se preguntó a las rectoras y rectores, docentes y estudiantes sobre su percepción acerca del estado de un conjunto de espacios pertenecientes a las escuelas. En el gráfico 3.3 se destaca que la mayoría de escuelas consultadas no cuentan con laboratorios ni salas complementarias, además en la mayoría de escuelas las rectoras y rectores, estudiantes y docentes perciben que los salones de clase, las instalaciones de energía eléctrica, los espacios de recreación y los servicios sanitarios se encuentran en regular o deficiente estado.

Es importante resaltar algunos hallazgos alarmantes sobre las condiciones de los servicios sanitarios. Al respecto, se encontró que en 6 de las 18 escuelas, los servicios sanitarios son letrinas y en 4 escuelas no existen baños separados para niños y niñas. Además, en la Escuela Licenciado Saúl Armando Juárez y en el Centro de Educación Básica República de Honduras no hay agua potable. Estas precarias condiciones físicas de las escuelas consultadas están afectando la dimensión de disponibilidad del núcleo esencial del derecho a la educación de acuerdo a la normativa del Comité DESC.



- **La comunidad educativa financia el proceso educativo.**

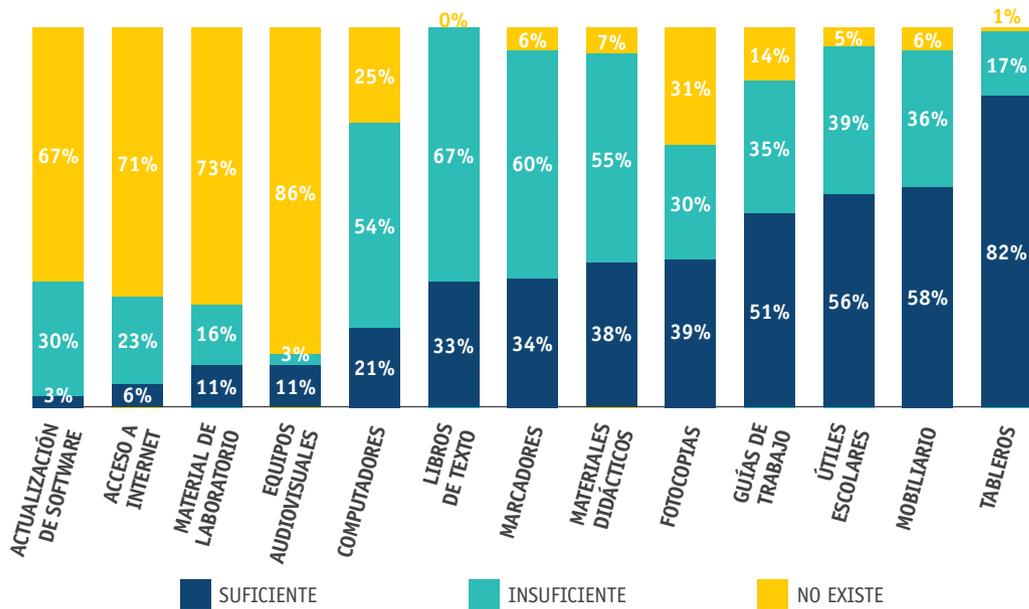
La investigación indagó sobre la financiación del proceso pedagógico, así como sobre la existencia y estado de los materiales educativos que se requiere para el proceso educativo. En relación a la financiación, se encontró que parte de los materiales que se requieren en clase son suministrados por las y los docentes y las familias. Además, en 9 escuelas las familias financian los libros de texto.

Otro aspecto que se evaluó en relación a la financiación del proceso pedagógico corresponde a las condiciones de trabajo de las y los docentes. En relación a los niveles de formación de las y los docentes, el 61% son licenciados, el 37% son normalistas y el 3% tienen estudios de maestría. También se preguntó a las y los docentes si reciben algún tipo de formación permanente, el 35% no ha recibido formación, el 37% de las y los docentes encuestadas/os señalaron que reciben un curso al año, y el 28% ha recibido más de un curso al año.

En promedio las y los docentes trabajan 35 horas a la semana y el 83% no tienen trabajos adicionales. La remuneración de las y los docentes es responsabilidad del Estado, los resultados de la encuesta muestran que la remuneración de las y los docentes es baja, el 76% de los docentes reciben menos de dos salarios base (963 dólares), el 19% de las y los docentes reciben entre dos y cuatro salarios base (entre 963 dólares y 1926 dólares) y el 5% reciben más de cuatro salarios base (1926 dólares). Además se consultó a las directivas y directivos qué apreciación tenían sobre la remuneración de las y los docentes, de las y los 18 rectoras/es consultadas/os 12 señalaron que la remuneración no es suficiente para que se dediquen tiempo completo. En relación con lo anterior, 6 directivos/as expresaron que el número de docentes no es suficiente.

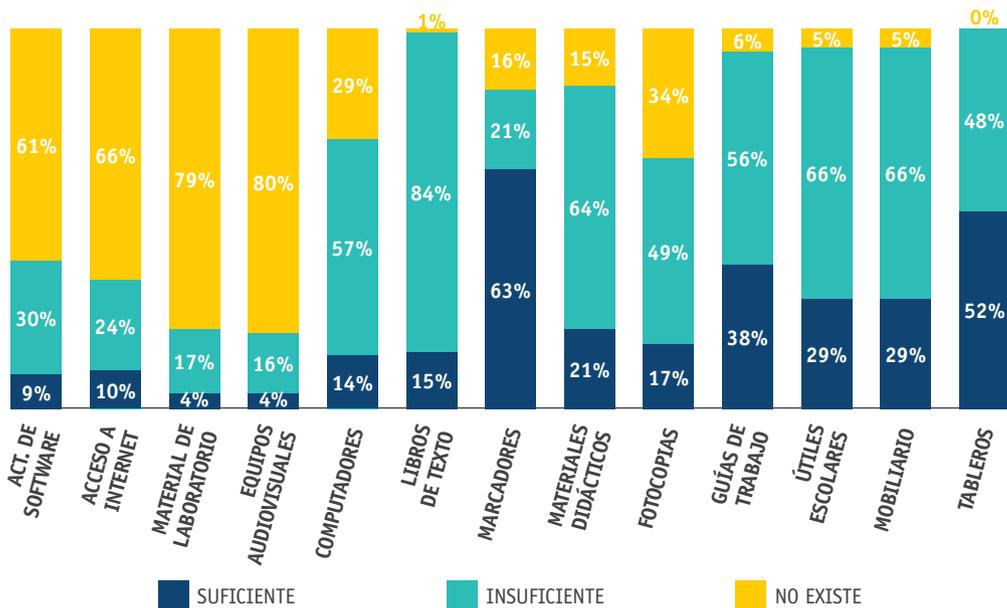
Los problemas de financiación no solo afectan la posibilidad de garantizar condiciones físicas adecuadas en las escuelas sino también la disposición y suficiencia de docentes y materiales educativos para el desarrollo de las actividades escolares. En este sentido, se consultó a las y los docentes y estudiantes sobre la suficiencia de materiales educativos en la escuela, los resultados se presentan en los gráficos 3.4 y 3.5. Se destaca que la mayoría de escuelas consultadas no disponen de equipos audiovisuales, material de laboratorio, acceso a internet y actualización de software; por otro lado la mayoría de docentes y estudiantes perciben que no hay suficientes computadores, libros de texto, materiales didácticos, fotocopias y guías de trabajo.

**GRÁFICO 3.4. PERCEPCIÓN DE LAS Y LOS ESTUDIANTES SOBRE LA SUFICIENCIA DE MATERIALES EDUCATIVOS EN LA ESCUELA**



Fuente: Elaboración propia.

**GRÁFICO 3.5. PERCEPCIÓN DE LAS Y LOS DOCENTES SOBRE LA SUFICIENCIA DE MATERIALES EDUCATIVOS EN LA ESCUELA**



Fuente: Elaboración propia.

### 3.3 Síntesis de hallazgos

Esta consulta indagó sobre la situación de cumplimiento de la gratuidad, las barreras económicas de acceso a la educación, y el estado del financiamiento de la educación en Honduras. Respecto al financiamiento, la consulta encontró que la mayoría de las escuelas encuestadas no tienen recursos para financiar el funcionamiento, mantenimiento y adecuación de los materiales y recursos educativos que se requieren en los procesos escolares. La falta de mantenimiento y adecuación ha generado que en la mayoría de escuelas los salones de clase, energía eléctrica, espacios de recreación y servicios sanitarios se encuentren en un estado deficiente o regular. Además, las condiciones son tan precarias que en seis escuelas los servicios sanitarios son latrinas y en dos escuelas no hay agua potable. La falta de recursos financieros en las escuelas ha afectado la provisión de materiales educativos, en la generalidad de escuelas encuestadas no hay equipos audiovisuales, material de laboratorio, acceso a internet y actualización de software, y la mayoría no cuentan con suficientes computadores, libros de texto, materiales didácticos, fotocopias y guías de trabajo. En síntesis, los serios problemas de financiación de la escuela afectan de manera profunda la dimensión de disponibilidad, parte central del núcleo del derecho a la educación y obligación esencial del Estado.

Esta situación ha conducido a las familias, docentes y directivos/as a destinar parte de su ingreso para cubrir las necesidades de la escuela pública. Esta consulta encontró que las familias tienen un papel central en la financiación de las escuelas, esto se refleja en que un porcentaje importante de las familias tienen que asumir los costos de los útiles escolares, los materiales impresos de clase, uniformes, alimentación escolar, actividades extracurriculares, asociación de padres y madres y vigilancia, la mayoría son costos directos del proceso educativo.

En este sentido, un hallazgo de profunda gravedad de esta consulta, consiste en que un importante porcentaje de familias sigue siendo obligado a pagar por concepto de matrícula y mensualidad en varias de las escuelas públicas. Ambos cobros están prohibidos en la normativa internacional sobre el derecho humano a la educación. Además, un porcentaje significativo de docentes pagaron en el último año por libros de texto, el transporte escolar, los boletines de notas, los derechos de exámenes y la asociación de padres y madres de familia.

Otro hallazgo preocupante de la consulta es el elevado costo que tienen que asumir las familias para acceder a la educación pública. De esta manera, si una familia promedio (con dos hijos/as) asumiera todos los costos, en el año tendría que destinar en promedio en zona urbana 1.3 salarios mínimos al año y 0.6 salarios mínimos en zona rural. Teniendo en cuenta que más del 60% de las familias en Honduras viven por debajo de la línea de pobreza, los costos asociados a la educación pública implican barreras económicas insalvables que obstaculizan el acceso y permanencia a la escuela pública, y de esta manera se constituyen en violaciones flagrantes del derecho humano a la educación que le asiste a los/as ciudadanos/as hondureños/as.

## 4. SITUACIÓN DE LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN PARAGUAY

La educación en Paraguay ha sido objeto de continuas transformaciones después de 1989, año de la caída de la dictadura militar stronista que durante más de tres décadas sumió al país en un período de restricción de libertades públicas, la corrupción y el aislamiento de la comunidad internacional.<sup>28</sup> El cambio de gobierno significó el inicio de un complejo proceso de instauración de la democracia que tendría en la Constitución de 1992 un momento básico, tanto para la protección de los derechos políticos y civiles, la separación de los poderes del Estado, y el establecimiento de la justicia electoral. También lo fue para la redefinición del sistema educativo paraguayo.

A nivel educativo, la Constitución de 1992 consagró los principios fundamentales del sistema: la educación es un “derecho integral y permanente” que debe garantizarse con “igualdad de oportunidades de acceso” y “sin discriminación alguna” en una nación pluricultural y bilingüe, siendo “responsabilidad esencial del Estado” la organización de un sistema que establece la Educación Escolar Básica (EEB) “obligatoria” y “gratuita” en las escuelas públicas, y la destinación de un porcentaje no inferior al 20% del presupuesto nacional, al gasto educativo, con el fin de combatir problemas como el analfabetismo y ofrecer capacitación para el trabajo (Convención Nacional Constituyente, 1992).

En el ámbito mundial, el proceso de transición democrática y reforma educativa originado en Paraguay fue impulsado por iniciativas como el *Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe –PPE* (1981-2000) y el movimiento global de *Educación Para Todos* (1990-2015), además de las intervenciones de organismos internacionales mediante programas como el MECEPP (Ministerio de Educación y Cultura –Banco Interamericano para el Desarrollo) , “financiado en un 90% a través de un crédito del BID de 52.8 millones de dólares”, y el MECES (MEC-BIRF) en “un 60% a través de un crédito del Banco Mundial” (Unesco, 2000).

<sup>28</sup> Se conoce como dictadura stronista al gobierno militar de Alfredo Stroessner Matiauda que ocupó la presidencia de Paraguay entre 1954 y 1989, y sería finalmente derrocado por un golpe de estado el 3 de febrero de 1989.

El comienzo de nuevo milenio estuvo marcado por el efecto de actos legislativos que introdujeron importantes cambios en la gestión del sistema educativo, se crearon en el país los Consejos Departamentales de Educación (Resolución Ministerial N°10.711/2000), para promover la descentralización de los servicios educativos; se estableció el Estatuto del Docente (Ley N°1725/2001) con el fin de regular el ejercicio de la profesión de educador en los niveles de educación inicial, escolar básica y media del sistema educativo en instituciones públicas y privadas;<sup>29</sup> el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N°1680/2001), que ratifica el derecho de los niños(as) y adolescentes a la educación gratuita en las instituciones públicas; además, la Dirección General de Educación Escolar Indígena del MEC (Ley N°3231/2007), que busca asegurar a los pueblos indígenas el respeto de sus formas de transmisión de conocimientos, el uso de su lengua en los procesos de aprendizaje y el acceso a una educación diferenciada, entre otras cosas.<sup>30</sup>

Para el año 2008, en el marco de las transformaciones políticas que implicó la llegada de un nuevo partido al poder en Paraguay,<sup>31</sup> se aprobó la modificación de la estructura orgánica del MEC (Decreto N°50/2008), mediante la cual se crearon organismos como el Viceministerio para la Gestión Educativa<sup>32</sup> y el Viceministerio para el Desarrollo Educativo<sup>33</sup> y se promulgó la Ley de Gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media (Ley N. 4088/2010), para garantizar el derecho a la educación de toda persona (Congreso Nacional de Paraguay, 2010).

No obstante estos avances, informes sobre la educación del país aunque revelan una cobertura del 95% en los dos primeros ciclos de la EEB, señalan una muy baja cobertura en educación secundaria (el 3er ciclo de la EEB y la educación media) que presenta una tasa de escolarización del 64%, siendo una de las más rezagadas de

29 La aplicación de la Ley 1725 será reglamentada por el Decreto N° 468 del 2 de octubre 2003.

30 Para conocer con más detalle estas leyes y otras normas que fundamentan la educación paraguaya en las últimas décadas, véase Unesco-IBE, 2010: p. 3-8.

31 En el 2008 Fernando Lugo asumió la presidencia de Paraguay para convertirse en el segundo presidente de izquierda en la historia del país, y en el primero de izquierda elegido libremente. La victoria de Lugo significó además la caída del Partido Colorado que había estado en la presidencia del país por 61 años continuos, incluyendo la dictadura de Stroessner (1954 – 1989) y la transición posterior (1989 – 2008).

32 Viceministerio que tiene a cargo 6 Direcciones Generales: de educación inicial y escolar básica; de educación media; de educación superior; de educación permanente; de educación escolar indígena; y de educación inclusiva.

33 Viceministerio que tiene a su cargo 6 Direcciones Generales: de currículum, evaluación y orientación; la de evaluación de la carrera docente; de fortalecimiento del proceso educativo; de información, monitoreo, planificación y calidad educativa; y de gestión social y equidad educativa.

América Latina para dicho período. Según las cifras, “solo tres de cada 10 estudiantes que ingresaron en el primer grado en 1999 completaron los 12 años de la educación formal en 2010”, y el gasto público en educación como porcentaje del PIB disminuyó, pues pasó del 4,91% del PIB en el año 1998 al 3,77% en el 2010<sup>34</sup>, una tendencia opuesta a lo que sucede en otros países de la región que iniciaron con un PIB en educación inferior, y lo aumentaron en este período.

Frente a estas condiciones de paulatina desfinanciación del derecho humano a la educación en Paraguay, y con el propósito de rastrear la situación de la gratuidad de la educación en el país, la CLADE junto con el Foro por el Derecho a la Educación, adelantaron a finales de 2013 una consulta a los actores educativos en un conjunto de escuelas del Paraguay.

## 4.1. Muestra y metodología de la Consulta en Paraguay

Con el objetivo de construir una lectura informada sobre el financiamiento del proceso pedagógico en las escuelas, y en ese contexto, de la gratuidad de la educación en Paraguay, se llevó a cabo esta Consulta a los actores del proceso educativo. Se tomó como unidad de análisis la escuela, y se aplicaron encuestas a rectores, docentes, estudiantes, madres y padres de familia. Aunque no se buscaba representatividad estadística, debido al pequeño tamaño de la muestra, en la selección de las escuelas se conservó como criterio la distribución nacional de escuelas. En ese sentido, las escuelas fueron escogidas bajo tres parámetros: departamento, zona (urbana/rural) y tamaño.

Siguiendo estos criterios se aplicaron las encuestas en 18 escuelas, 12 ubicadas en zona rural y 6 en zona urbana, esta proporción es acorde a la distribución de las escuelas oficiales en el país, donde un 77% de las instituciones oficiales están ubicadas en la zona rural (Ministerio de Educación y Cultura del Paraguay, 2011). Las escuelas consultadas están distribuidas en ocho departamentos (Caaguazú, Canindeyú, Concepción, Itapúa, Presidente Hayes, San Pedro, Central y Guairá) de los 17 departamentos del país, de los cuales Central e Itapúa son dos de los más grandes.

<sup>34</sup> Cifras del Instituto de Estadísticas de UNESCO.

En cada una de las escuelas seleccionadas se encuestaron: 1 directivo, 4 docentes, 4 padres y madres de familia y 6 estudiantes. De esta manera, en total se encuestaron 63 docentes, 98 padres y madres de familia, 106 estudiantes y 15 directivos. Más de la mitad de los actores educativos encuestados están ubicados en escuelas de la zona rural<sup>35</sup>.

**TABLA 4.1. ESCUELAS CONSULTADAS EN PARAGUAY**

Departamento	Nombre de la escuela	Zona	Número de estudiantes*
Caaguazú	Colegio Nacional San Joaquín	Urbana	280
	Escuela Básica N° 291 María Mercedes Ramos Verbort**	Urbana	277
Canindeyú	Escuela Básica N° 3419 Prof. Huber Antonio Paredes	Rural	122
	Escuela Básica N° 6396 1º de marzo	Rural	180
	Colegio María Inmaculada**	Urbana	67
	Escuela Básica N° 15186 Pindoyu**	Rural	33
Concepción	Colegio Nacional San Luis Gonzaga Costa Romero	Rural	34
	Escuela Básica N° 7217 Augusto Roa Bastos	Urbana	30
	Escuela Básica N° 2308 Emiliano Rivarola Fernández	Rural	113
Itapúa	Colegio Nacional Manuel Ortiz Guerrero	Rural	84
	Escuela Básica N° 2340 Teniente Aniceto López	Rural	110
Presidente Hayes	Escuela N° 6759 María Auxiliadora	Rural	55
	Colegio Nacional N° 4098 Tobaroom Rosarino-Cerrito-Chaco	Rural	15
San Pedro	Escuela Básica N° 32 Carlos Antonio López	Urbana	477
	Colegio Nacional Yoaijhu	Rural	73
	Colegio Nacional Santa Clara Yoaijhu	Rural	166
Central	Dr. Walter Enrique Insfran	Urbana	524
Guairá	Escuela Básica N° 7223 Virgen de Lourdes	Rural	104

Fuente: Elaboración propia

\* Número de estudiantes matriculados al final de 2012

\*\* No se recibieron formularios de directivos de estas escuelas.

<sup>35</sup> El 60% de los docentes trabajan en escuelas ubicadas en zona rural, el 50% de los estudiantes se encuentran matriculados en escuelas rurales y el 61% de los/as padres/madres encuestados tienen sus hijos en escuelas ubicadas en zona rural.

La investigación arrojó importantes resultados que permiten ofrecer algunos elementos de análisis sobre la situación del financiamiento de la educación en Paraguay, y el rol que allí tiene el gasto de bolsillo de las familias. Veamos ahora los principales hallazgos.

## 4.2. Resultados de la Consulta en las escuelas de Paraguay

Como se mencionó en los apartados anteriores, el Estado debe disponer de los recursos para el funcionamiento del sistema educativo. Estos recursos deben garantizar el mantenimiento de la infraestructura, el agua potable, las instalaciones sanitarias, las dotaciones educativas, los docentes calificados con salarios competitivos, las bibliotecas, los servicios de informática, entre otros.

El Estado tiene también la obligación de garantizar a todas las personas el acceso y permanencia en el sistema educativo, sin discriminación alguna ya sea por sus condiciones físicas, psicológicas o socioeconómicas; ello implica la eliminación de todas las barreras que impidan a las personas ejercer su derecho y, de esta forma, garantizar que el sistema educativo sea de acceso universal y gratuito.

Muy por el contrario, en el estudio se encontró evidencia que las familias tienen que asumir una serie de costos que representan una proporción onerosa de su ingreso. Entre los costos más recurrentes que tienen que enfrentar las familias para garantizar el acceso de sus hijos/as al sistema educativo están la matrícula, boletines de notas, derechos de exámenes, derechos de grado, uniformes y materiales impresos de clase.

Una familia que lleve a su hijo a una escuela pública en Paraguay y tenga que pagar todos los costos deberá pagar en promedio anual por concepto de cobros G 1'974.236 (445.8 dólares) si asiste a una escuela rural y G 1'450.039 (325,14 dólares) si asiste a una escuela urbana.

Claramente, estos costos reflejan dos dimensiones del problema: por un lado, se constituyen en barreras económicas de acceso a la educación, y por otro, muestran posibles déficits en la financiación de la escuela que se trasladan a las familias por medio de costos como los cobros de matrículas, derechos de grado, derechos de exámenes y boletines de notas. Veamos a continuación el detalle.

## • Pago de bolsillo de las familias

A pesar de estar legalmente instituida la gratuidad de la educación, Tomasevski en 2006 mostró como en varios países de América Latina las familias tienen que cancelar una serie de cobros para que sus hijos/as accedan al sistema educativo. Esta Consulta permitió constatar que este sigue siendo también el caso de Paraguay. Un primer resultado a simple vista es que en todos los costos listados en la *Tabla 4.2.*, más del 50% de las familias señaló haber realizado alguno de estos pagos en el último año, con excepción únicamente de dos conceptos: transporte escolar (11% de las familias) y los libros de texto (25%). A partir de lo que contestaron las familias en esta Consulta, ninguno de estos conceptos es gratuito, y como tal, su financiación no está cubierta por el Estado, aún cuando así lo orienta la normativa del derecho humano a la educación.

**TABLA 4.2. PAGO PROMEDIO ANUAL DE COBROS ESCOLARES POR HIJO**

COSTOS	% DE FAMILIAS QUE PAGARON EN EL ÚLTIMO AÑO*	VALOR PROMEDIO EN GUARANÍES		VALOR PROMEDIO EN DÓLARES**	
		RURAL	URBANA	RURAL	URBANA
<b>COSTOS DIRECTOS</b>		<b>1,294,236</b>	<b>845,595</b>	<b>292.2</b>	<b>190.9</b>
Matrícula	60%	26,000	14,545	5.9	3.3
Útiles escolares	52%	96,667	275,000	21.8	62.1
Libros de texto	25%	10,000	25,000	2.3	5.6
Materiales impresos de clase	69%	12,750	4,750	2.9	1.1
Transporte escolar	11%	1,100,000	400,000	248.4	90.3
Derechos de exámenes	72%	8,625	4,300	1.9	1.0
Asociación de padres	69%	16,500	65,000	3.7	14.7
Derechos de grado	71%	22,000	52,500	5.0	11.9
Boletines de notas	88%	1,694	4,500	0.4	1.0
<b>COSTOS INDIRECTOS</b>		<b>680,000</b>	<b>604,444</b>	<b>153.5</b>	<b>136.5</b>
Alimentación escolar*	43%	500,000	500,000	112.9	112.9
Uniformes	95%	180,000	104,444	40.6	23.6
<b>TOTAL</b>		<b>1,974,236</b>	<b>1,450,039</b>	<b>445.8</b>	<b>327.4</b>

Fuente: Elaboración propia

\* Se calcularon los porcentajes sobre el total de personas que respondieron cada uno de los ítems.

\*\* Se utilizó la tasa promedio de cambio de 2013, equivalente a G 4,429 (Ministerio de Hacienda).

Una familia que lleve a su hijo a una escuela pública en Paraguay debe pagar en promedio anual por concepto de costos asociados al proceso escolar G 1'974.236 (445.8 dólares) si asiste a una escuela rural, y G 1'450.039 (325,14 dólares) si asiste a una escuela urbana. Los costos más altos son el transporte escolar, la alimentación escolar y los uniformes. Aunque un porcentaje reducido de los padres/madres de familia dijeron que pagaban por transporte escolar, 4 directivos indicaron que en su escuela los estudiantes requerían este servicio, y señalaron que en tal caso son las familias las que deben asumir ese costo.

Para 2013, en Paraguay regía el mismo salario mínimo decretado en 2011 y equivalente a G 1'658.200 (375 dólares), en ese sentido, una familia promedio, que devenga menos de dos salarios mínimos tendrá que destinar al año, el ingreso aproximado de un mes para que cada hijo pueda acceder a una escuela pública.

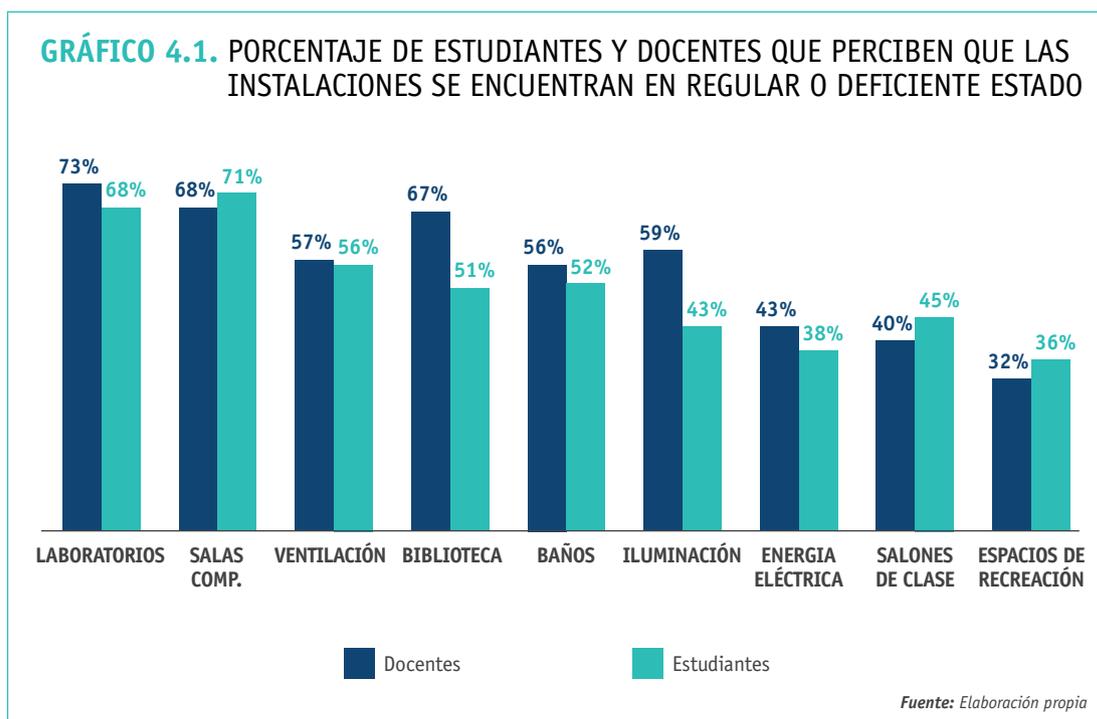
Los cobros más recurrentes que se realizan a las familias son matrícula, derechos de grado, derechos de exámenes, asociación de padres, boletines de notas y uniformes. De estos cuatro, excepto los uniformes, todos corresponden a aranceles cobrados por las escuelas, lo que indica que parte del financiamiento se ha trasladado a las familias, y que el acceso y permanencia en la escuela sigue dependiendo de la capacidad de pago de los/as sujetos de derecho. Estos cobros suman un valor promedio anual para las familias ubicadas en zona rural de G 74.819 (17 dólares) y en zona urbana de G 140.845 (32 dólares) por cada estudiante.

Otro hallazgo importante del estudio, es que las familias tienen que financiar los materiales impresos de clase como fotocopias y guías. Pero no solo las familias tienen que asumir este costo; el 44% de los docentes expresaron que han tenido que suministrar de su presupuesto personal los materiales impresos que precisa en clase. Por último, un resultado interesante es que tanto docentes, como estudiantes y padres/madres de familia señalaron que las actividades extracurriculares no están financiadas.

Con respecto a la alimentación escolar, un 43% de los padres señalaron que en el último año tuvieron que pagar por este rubro, y quienes indicaron el valor que pagaron afirmaron que se encuentra alrededor de 112 dólares al año. Sobre este tema se indagó a los directivos si en las escuelas existe servicio de alimentación escolar, solamente 6 rectores de 18 señalaron que en las escuelas se ofrecía un refrigerio gratuito a los estudiantes.

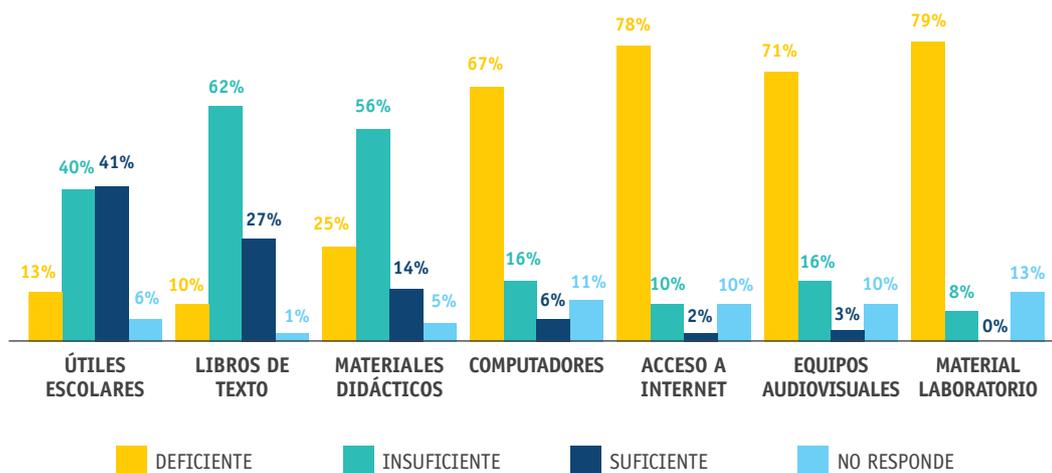
## • Financiamiento y condiciones de las escuelas

Sobre las condiciones de la escuela, los resultados de la consulta muestran una situación alarmante. En las escuelas que participaron del estudio, los docentes y estudiantes perciben que las instalaciones se encuentran en un deficiente estado, en particular los baños, los laboratorios, la biblioteca, la ventilación de la escuela y las salas complementarias (Gráfico 4.1).



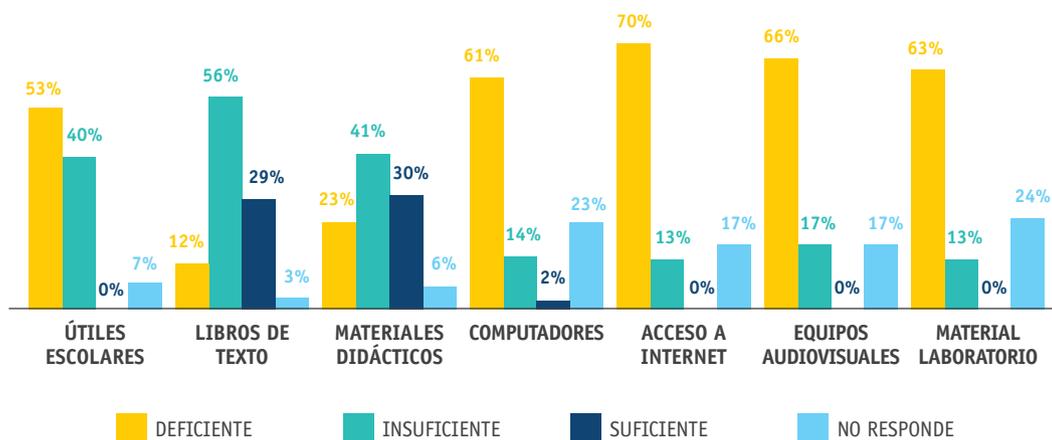
En relación a los elementos que se requieren en el proceso de enseñanza-aprendizaje, el 65% de los docentes consultados considera que la escuela no cuenta con suficientes condiciones materiales para desarrollar un proceso educativo satisfactorio, además los docentes afirman que el suministro de materiales que precisan en clase son en parte financiados por ellos. La situación se hace más evidente cuando se indaga por la suficiencia de cada uno de los elementos (libros de texto, útiles escolares, materiales didácticos, computadores, acceso a internet, material de laboratorio y equipos audiovisuales), al respecto, la mayoría de los docentes y estudiantes consultados responden que son insuficientes o deficientes (Gráfico 4.2 y 4.3). Sobresale en estos resultados, que la mayor parte de docentes y estudiantes perciben que los computadores, el acceso a internet y los equipos audiovisuales son deficientes.

**GRÁFICO 4.2.** PERCEPCIÓN DE LOS DOCENTES DEL NIVEL DE SUFICIENCIA DE ALGUNOS ELEMENTOS DEL PROCESO DE ENSEÑANZA-APRENDIZAJE



Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 4.3.** PERCEPCIÓN DE LOS ESTUDIANTES DEL NIVEL DE SUFICIENCIA DE ALGUNOS ELEMENTOS DEL PROCESO DE ENSEÑANZA-APRENDIZAJE



Fuente: Elaboración propia

Con el propósito de valorar las condiciones del proceso educativo se consultó a los docentes sobre sus condiciones de trabajo. En relación a la formación de los docentes, la mayoría contestó que son profesionales universitarios (70%), un 17% son normalistas y un 10% son técnicos o tecnólogos, ningún docente encuestado ha realizado estudios de posgrado. Con respecto a la jornada laboral, los docentes trabajan en promedio 34 horas a la semana, cabe señalar que 14 docentes afirmaron que trabajan 40 horas a la semana, y no se encontraron diferencias significativas en la jornada de trabajo entre los docentes ubicados en zona urbana y en zona rural.

Este estudio revela que los docentes reciben una remuneración muy baja, se destaca que un 95% de los encuestados ganan en promedio mensual menos de 2 salarios mínimos (o aproximadamente lo equivalente a 710 dólares al mes), y tan sólo 3 de los docentes consultados, ubicados en zona urbana, ganan entre 2 y 4 salarios mínimos (entre 710 y 1420 dólares al mes). También se consultó a los directivos la opinión que tenían sobre la remuneración de los docentes: de los 15 directivos encuestados, 13 indicaron que la remuneración de los docentes no es suficiente para que se dediquen tiempo completo en la escuela. Igualmente, 9 de los directivos señalaron que la cantidad de docentes en la escuela no es suficiente para el desarrollo adecuado del proceso educativo. La baja remuneración ha llevado a que un porcentaje significativo (44%) de docentes tengan que realizar trabajos adicionales, lo que indica que esta parte de la planta docente entrevistada precisa otras jornadas de trabajo para sostenerse restando dedicación al proceso educativo que tienen a cargo, aquello que es todavía más grave en el sistema educativo de las zonas urbanas, donde un 52% de los docentes aseguró tener otro trabajo.

Según los directivos, los recursos que llegan a la escuela no permiten financiar el mantenimiento de la infraestructura ni la adquisición de materiales pedagógicos; esto ha llevado a que los docentes y directivos tengan que recurrir a otras fuentes de recursos con miras a solventar las necesidades de la escuela. La situación en los espacios, la infraestructura y los materiales para el desarrollo de las clases, descrita atrás, está relacionada con estos problemas de financiación.

Aunque los directivos consultados afirman que la principal fuente de recursos es la que proviene del Estado, en algunas escuelas las familias y las donaciones privadas también participan en la financiación. Todos los directivos consultados respondieron que en algún momento han tenido que recurrir a su presupuesto personal para solventar las necesidades de la escuela.

En este sentido, la mayoría de directivos indicaron que el presupuesto que recibe la escuela no es suficiente y no llega a tiempo para cubrir las necesidades del proceso educativo, además 10 directivos de los 18 consultados expresaron que en algún momento la escuela se ha quedado sin recursos para funcionar debidamente.

De manera similar, a los directivos se les preguntó cuáles eran las instalaciones que no estaban suficientemente financiadas; de acuerdo a los resultados, los directivos consideran que la biblioteca, los salones de clase, la ventilación, los laboratorios y los baños no están suficientemente financiados. Estas mismas instalaciones fueron –excepto en los salones de clase – las que estudiantes y docentes perciben que se encuentran en un deficiente estado.

El financiamiento insuficiente de la escuela y sus procesos se hace también evidente cuando se consulta a los docentes sobre quienes suministran los materiales que precisan en clase como guías, fotocopias, marcadores y borradores; la mayoría de los docentes señalaron que son ellos mismos y las familias quienes los financian.

Otro aspecto que señalaron los docentes (54%) es que en la escuela no existe ningún espacio participativo para discutir el presupuesto de acuerdo a las necesidades del proceso educativo.

La crítica situación financiera del derecho a la educación en Paraguay revela la necesidad de un mayor compromiso del Estado en términos de financiación; con una proporción del PIB asignada a educación que se torna decreciente en el largo plazo, y resulta estancada en el último periodo, los diferentes actores involucrados en el proceso educativo han tenido que asumir los costos de funcionamiento de la escuela y del desarrollo de las actividades escolares.

A su vez, los docentes, que cumplen la importante labor de educar a las nuevas generaciones, se enfrentan a una situación de gran precariedad laboral. Esto evidencia la necesidad de políticas públicas que reconozcan, tanto a nivel simbólico como material, el valioso trabajo desarrollado por los/as profesores/as y dignifiquen sus condiciones de trabajo, de tal forma que el ejercicio pedagógico cuente con posibilidades reales para su despliegue.

La subestimación del sector docente se expresa también en las escasas oportunidades de participación que estos actores tienen en las decisiones

de la escuela, el presupuesto que determina las prioridades de trabajo en la institución educativa no es puesto en discusión con estos y otros actores que en la cotidianidad asumen el protagonismo de las prácticas educativas. Democratizar los espacios de la escuela, de forma tal que docentes, estudiantes y la comunidad, participen de manera decisoria y vinculante en los lineamientos de ejecución de la política pública, tanto a nivel de la institución educativa como del sistema, resulta un reto que Paraguay no puede dejar de lado en los años venideros, y debe acometer de manera apremiante, tratándose de un derecho fundamental como lo es la educación.

## CONCLUSIONES

La consulta a los actores del proceso educativo, adelantada en 4 países de la región (Colombia, Guatemala, Honduras y Paraguay) permite presentar ciertas conclusiones acerca de la situación de la gratuidad del derecho humano a la educación. Lo primero importante a destacar, en cuanto al cumplimiento de las dimensiones de disponibilidad y accesibilidad del derecho tiene que ver con la persistencia de barreras económicas, las cuales se expresan en aranceles y costos asociados en los que deben incurrir las familias para que los niños/as puedan participar de las prácticas educativas en la escuela.

Al considerar los costos de aranceles, tanto en Guatemala como en Honduras y Paraguay, las familias deben asumir pagos relacionados con matrícula, derechos de grado, derechos de exámenes, asociación de padres o boletines de notas. En Colombia, aunque las familias no tienen que realizar pagos de aranceles educativos, si deben asumir costos asociados como útiles escolares, uniformes, libros de texto, transporte escolar, actividades extracurriculares y alimentación escolar.

Entre las familias consultadas en los cuatro países, se encontró que anualmente las familias financian la educación con recursos propios en rubros anuales que oscilan entre 108,5 dólares en Guatemala, 204,2 dólares en Honduras, 320,5 dólares en Colombia y 445,8 dólares en Paraguay por cada uno de los hijos/as que asiste a la escuela pública. Los costos más onerosos corresponden a costos asociados como son los útiles escolares, las actividades extracurriculares y los materiales impresos que, en el caso de Guatemala alcanzan un 66% del total de los cobros que deben asumir las familias.

Este tipo de barreras económicas son violatorias del DHE, y afectan las dimensiones de accesibilidad y aceptabilidad del derecho, además de generar graves desigualdades entre aquellas familias que pueden pagar y aquellas que no cuentan con los recursos suficientes para financiar aquellas condiciones del proceso educativo que deberían estar cubiertas por el presupuesto público.

Un segundo aspecto a destacar tiene que ver con las dimensiones de disponibilidad y aceptabilidad del derecho humano a la educación, especialmente, la financiación de la infraestructura escolar, recursos y materiales educativos; los resultados de la consulta muestran una situación preocupante. En los tres países, los docentes y estudiantes que

participaron en el estudio perciben que las instalaciones de la escuela se encuentran en un deficiente estado, en particular los baños, los laboratorios, la biblioteca, la ventilación de la escuela y las salas complementarias.

Además, desde la percepción de los docentes y estudiantes, los materiales que disponen en clase como libros de texto, útiles escolares, materiales didácticos, computadores, equipos audiovisuales y acceso a internet, son insuficientes. Esta situación de los espacios, la infraestructura y los materiales para el desarrollo de las clases, se relacionan con las complejas problemáticas de financiación que enfrentan las escuelas; según los directivos los recursos que llegan a la escuela no permiten financiar el mantenimiento de la infraestructura ni la adquisición de materiales pedagógicos, lo que ha llevado a que los docentes y directivos tengan que recurrir a su presupuesto personal para solventar las necesidades de la institución educativa. Estas dificultades de financiación afectan las posibilidades de las instituciones educativas para la renovación y mantenimiento de sus espacios e infraestructura, así como la adquisición de materiales pedagógicos y de recursos de apoyo a los proyectos educativos que permitan cumplir con los estándares mínimos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de la educación.

Un tercer hallazgo que se derivó del estudio remite a las condiciones de los docentes. En Honduras, Paraguay y Guatemala se encontró que la mayoría de los docentes consultados tiene una remuneración menor a 2 salarios mínimos legales en sus respectivos países y, aproximadamente, una cuarta parte de los docentes consultados en cada país, expresaron recurrir a trabajos adicionales para alcanzar los recursos necesarios para su sostenimiento. Las precarias condiciones de trabajo de los docentes impiden que exista la disponibilidad de recurso humano en las escuelas que cuente con posibilidades de dedicación exclusiva que permitan disponer del tiempo y el espacio para el desarrollo de propuestas pedagógicas, proyectos de investigación o planes de estudio que cualifiquen el desarrollo de las prácticas educativas con el nivel mínimo de aceptabilidad que implica el contenido del DHE.

La subestimación del sector docente se expresa también en las escasas oportunidades de participación que estos actores tienen en las decisiones de la escuela; el presupuesto que determina las prioridades de trabajo en la institución educativa no es puesto en discusión con la comunidad educativa que desarrolla en la cotidianidad las prácticas educativas en la escuela. Democratizar los espacios de la escuela, de forma tal que docentes y estudiantes participen de manera decisoria y vinculante en los lineamientos de política y en la asignación de recursos, tanto a nivel de la institución educativa como del sistema en general, resulta un reto para los países en los que se desarrolló el estudio.

Aunque todos de los países de la región contemplan en su normatividad la gratuidad de la educación como parte de las obligaciones del Estado, y algunos, han comenzado a establecer políticas educativas a favor de la gratuidad, las condiciones de financiamiento evidencian que su implementación es aún muy limitada, pues, como lo dejó patente esta Consulta, siguen existiendo barreras económicas notables que impiden el acceso de los niños y niñas a la escuela. Se cobran costos educativos que asumen familias, docentes y directivos; la situación laboral del personal docente es precaria y el financiamiento estructural de la escuela es deficitario. Toda esta situación revela que a pesar de contar con una normatividad que reconoce la gratuidad de la educación, existe una brecha entre la legislación y la operacionalización de políticas públicas efectivas, y particularmente en el caso de los tres países que fueron analizados en profundidad, hacen falta condiciones financieras que permitan desarrollar de forma plena la educación, y provean las condiciones necesarias para que los niños y niñas puedan gozar de su derecho.

En este sentido la CLADE, sus coaliciones y organizaciones asociadas, hacen un llamado a los gobiernos de la región para que continúen y apremien sus esfuerzos en el fortalecimiento de los presupuestos públicos educativos, subrayando que la educación para que sea universal y obligatoria, debe también ser plenamente gratuita.

A este respecto, la CLADE reafirma un concepto de gratuidad de la educación integral, que refiere en primer lugar a la abolición inmediata de todo tipo de cuotas escolares, ya que constituyen una afrenta a las familias que, además de pagar impuestos, ven vulnerado su derecho cuando se les impide participar del proceso educativo porque no pueden honrar los aranceles escolares. En segundo lugar, este concepto de gratuidad incluye también el cubrimiento por parte del presupuesto público de todas las barreras económicas que representan los costos educativos, pues no es posible que sean las familias y en buena parte de los casos, directivos/as y maestros/as, quienes de su propio bolsillo estén aportando textos escolares, materiales impresos como fotocopias, materiales de laboratorio, insumos y mano de obra para la alimentación escolar y el mantenimiento de las escuelas. En tercer lugar, hay que reiterar que la obligación de gratuidad no solamente se restringe a la educación primaria, sino, como lo señalan las normativas internacionales, incluye todo el ciclo escolar, desde la educación inicial hasta la educación superior, considerando la progresividad de su cumplimiento de acuerdo a metas y objetivos claros, con periodos debidamente instanciados, y sobre los cuales las autoridades deben sentirse comprometidas.

Después de firmados y ratificados pactos internacionales vinculantes, como el PIDESC (1973) y el Protocolo de San Salvador (1988), que estipulan explícitamente obligaciones relativas a la gratuidad de la educación, han pasado ya varias décadas, y se sale de toda lógica seguir aplazando su cumplimiento en la región. Hallazgos como los encontrados por el presente estudio, que denotan graves carencias de financiamiento en las instituciones educativas públicas, implicarían cuando menos un amplio debate ciudadano, sobre la prioridad que tiene para las autoridades públicas financiar plenamente las condiciones educativas. Se debe tener en cuenta que la insuficiencia presupuestaria en la educación pública, corre el riesgo de constituir un factor que perpetúa, profundiza y agrava las ya persistentes desigualdades sociales que existen en nuestros países.

América Latina, aún a pesar de esas desigualdades históricas, vive en los últimos años un auge de crecimiento económico y precios internacionales de sus exportaciones, que ha impactado positivamente en la finanza pública. Esa coyuntura económica debe ser orientada a garantizar las condiciones materiales del ejercicio universal de los derechos humanos, y muy particularmente, la gratuidad de la educación, si lo que se quiere es avanzar en la superación de las desigualdades y discriminaciones. Pero, por el contrario, es cuando menos incoherente, y en algunos casos indignante, que en un entorno de mayor disponibilidad de recursos, y mientras las autoridades educativas mantienen una retórica sobre la necesidad de lograr excelencia en los resultados educativos, todavía buena parte de las escuelas públicas tengan que depender de los recursos de las familias y de los/as docentes para disponer los materiales que se precisan en el aula de clase.

Políticas educativas que hablan de manera colorida sobre la calidad de la educación, y esconden una gris realidad de pobreza material en sus instituciones educativas, adolecen de la mínima coherencia, y deben ser objeto de un profundo escrutinio público. La CLADE mantiene el convencimiento de que el camino para cosechar un futuro de igualdad y justicia social en nuestra región, consiste en sembrar ahora mismo, los recursos necesarios para financiar la realización del núcleo más amplio de derechos humanos, para todos y todas en América Latina.

## BIBLIOGRAFÍA

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2007). **Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales**. OEA. Washington D.C.

Comité DESC de Naciones Unidas (1999). **Observación general N° 11 (Art. 14 del PIDESC) #1**. 20 período de sesiones (1999).

Comité DESC de Naciones Unidas (1999). **Observación general N° 13 (Art. 13 del PIDESC) #1**. 21 período de sesiones (1999).

OIT-IPEC, 2013, **Medir los progresos en la lucha contra el trabajo infantil - Estimaciones y tendencias mundiales 2000-2012**. Ginebra, OIT, 2013.

Tomasevski Katarina (2005). **Indicadores del Derecho a la Educación**. Revista IIDH vol 40. Relatoria Especial sobre el Derecho a la Educación. ONU.

Tomasevski Katarina (2006). **The State of the Right to Education Worldwide**. Free or Fee.

Tomasevski Katarina (2007). **Obligaciones de Derechos Humanos en Educación: El Esquema 4-A**.

Tugendhat, E. (1992) **Justicia y Derechos Humanos, Publicacions de la Universitat de Barcelona**, Barcelona.

## Estudio de caso Colombia

Departamento Nacional de Planeación. (2011). **Indicadores de coyuntura económica**. N° 47. Bogotá.

García A (2009). **Los programas de transferencias condicionadas: mecanismos de legitimidad política del orden neoliberal en América Latina: el caso de Familias en Acción**. Tesis para optar por el grado de Magister en Política Social. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

Giraldo C (2007). **¿Protección o desprotección social?** Bogotá: Desde Abajo – Cede.

\_\_\_\_\_ (2005). **Finanzas Públicas en América Latina: la economía política**. Bogotá: Desde Abajo.

Lee Benson A (2012). **Los efectos de Familias en Acción sobre la oferta de la calidad educativa. "En: Documentos CEDE**. Bogotá: Facultad de Economía. Universidad de los Andes.

Ministerio de Educación Nacional (2004). **El desarrollo de la educación en el siglo XXI: Informe Nacional Colombia**.

Núñez, Jairo y Cuesta, Laura (2006). **"Colombia: Programa Familias en Acción", en Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (coords.), Transferencias con corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana**. México: Secretaría de Desarrollo Social.

Presidencia de la República (2011). **Informe al Honorable Congreso de la República: Juan Manuel Santos**. Bogotá.

Piñeros L (2010). **Una mirada a las cifras de educación en Colombia 2004-2009**. Educación compromiso de todos. Bogotá.

Puello Socarrás F (2008). **"Un nuevo neoliberalismo: emprendimiento y nueva administración de lo público" En: Administración y Desarrollo N° 49**. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública. ESAP.

**Corte Constitucional de Colombia (2010). Sentencia C-376** de 2010. Bogotá.

Tomasevski, Katarina (2001). **Free and compulsory education for all children: The gap between promise and performance.** Gotenburg: Novum Grafiska.

Tomasevski Katarina (2004), **“Informe de la relatora especial sobre el derecho a la educación en su misión a Colombia”, en La ONU mira a Colombia.** Colección Información en derechos humanos, número 1. Bogotá.

Tomasevski K (2006). **The State of the Right of Education Worldwide.** Fee or Free: 2006 Global Report. Copenhagen.

Villatoro P (2007). **Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras”.** Documento de la CEPAL preparado para el Seminario Internacional Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionados. Brasilia.

Uprimny R, (2007). **La gratuidad de la educación básica.** Bogotá: Centro de estudios de derecho: Justicia y Sociedad.

## Estudio de caso Guatemala

Asamblea Nacional Constituyente de Guatemala. (1985). **Constitución Política de la República de Guatemala**. Recuperado el 3 de Febrero de 2014, de <http://pdba.georgetown.edu/parties/guate/leyes/constitucion.pdf>

Banco de la República de Guatemala. (Abril de 2013). **Guatemala en Cifras**. Recuperado el Febrero de 2014, de [http://www.banguat.gob.gt/Publica/guatemala\\_en\\_cifras\\_2012.pdf](http://www.banguat.gob.gt/Publica/guatemala_en_cifras_2012.pdf)

CLADE. (2013). **La experiencia de incidencia política del Colectivo de Educación para Todos y Todas de Guatemala en la búsqueda de la Gratuidad de la Educación Básica**. DOCUMENTO DE TRABAJO: SISTEMATIZACIÓN RWA II.

Congreso de la República de Guatemala. (1991). **Ley de Educación Nacional**. Decreto Legislativo 12-91, emitido el 12 de enero de 1991. Recuperado el 3 de Febrero de 2014, de [http://www.oei.es/quipu/guatemala/Ley\\_Educacion\\_Nacional.pdf](http://www.oei.es/quipu/guatemala/Ley_Educacion_Nacional.pdf)

Muñoz, V. (2009). **Promoción y Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, economicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo**. Naciones Unidas.

PNUD, P. d. (2013). **Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso**. Nueva York. Estados Unidos: PNUD.

## Estudio de caso Honduras

Aguilar Carlos (2009). **¿Cómo y por qué el golpe de Estado en Honduras?**. Revista Realidad. No 121.

Foro Nacional de Convergencia (2013) **Visión de País-Plan de Nación: Una mirada a su implementación.**

Instituto Nacional de Estadística (2013). **XLIII Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples.**

Leonard Thomas (2011). **The History of Honduras.** The Greenwood of the histories nations. Editorial Greenwood.

**Ley Orgánica de Educación** de 1966.

**Ley Fundamental de Educación** de 2011.

ONU (1999) **Observación General No. 11** Adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

ONU (1999) **Observación General No. 13** Adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

## Estudio de caso Paraguay

OEI (1994). Informe OEI-Ministerio 1994. **Sistemas Educativos Nacionales – Paraguay. Capítulo 3.** Disponible en: <http://www.oei.es/quipu/paraguay/par03.pdf> (Descargado el 9 de noviembre de 2013).

CEPAL (2000). **Reforma Educativa en Paraguay.** Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4977/lcl1423e.pdf> (Descargado el 9 de noviembre de 2013).

Congreso Nacional de Paraguay (2010). **Ley N° 4.088 que establece la gratuidad de la educación inicial y de la educación media.** Disponible en: <http://www.bacn.gov.py/ampliar-leyes-paraguayas.php?id=589&q=&p=12> (Descargado el 14 de febrero de 2014).

Congreso Nacional de Paraguay (1998). **Ley N° 1264 General de Educación. Paraguay.** Disponible en: [http://www.mec.gov.py/documentos/documentos\\_resoluciones/43?style=original](http://www.mec.gov.py/documentos/documentos_resoluciones/43?style=original) (Descargado el 8 de noviembre de 2013).

Congreso Nacional de Paraguay (2001). **Estatuto del Docente Ley N° 1.725 - 2001.** Disponible en: [http://www.oei.es/quipu/paraguay/estatuto\\_del\\_docente.pdf](http://www.oei.es/quipu/paraguay/estatuto_del_docente.pdf) (Descargado el 11 de noviembre de 2013).

Convención Nacional Constituyente (1992). **Constitución Nacional de Paraguay. Asunción.** Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/spanish/par\\_res3.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm) (Descargado el 8 de febrero de 2014).

Elias, Rodolfo (2013). **El desafío de construir una educación integral para niños, niñas y adolescentes.** En: Paraguay debate. Nota de Política N. 5. Disponible en: <http://paraguaydebate.org.py/?p=902> (Descargado el 10 de noviembre de 2013).

Imas R. Victor (2012). **Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en Paraguay, 1990-2010.** En: Fundación Konrad Adenauer- Programa Regional de Políticas Sociales en América Latina-SOPLA. Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina. Rio de Janeiro. Disponible en: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_32590-1522-1-30.pdf?121121125212](http://www.kas.de/wf/doc/kas_32590-1522-1-30.pdf?121121125212) (Descargado el 9 de febrero de 2014).

MEC (2011). **Plan Nacional de Educación 2024**. Disponible en: <http://www.mec.gov.py/cms/adjuntos/2344> (Descargado el 10 de noviembre de 2013).

Molinier, Lila (2013). **Caracterización general del sistema educativo Versión borrador final**. Foro por el derecho a la educación – Paraguay.

Presidencia de la República de Paraguay- MEC (2008). **Ley 50 de 108 de agosto de 2008**. <http://www.mec.gov.py/cms/resoluciones/437-decreto-n-5008?idx=0> (Descargado el 13 de noviembre de 2013).

Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe - PREAL (2013). **Informe de Progreso Educativo en Paraguay- IPE 2012**. Disponibles en: <http://www.desarrollo.edu.py/v2/uploads/2013/05/Informe-de-Progreso-Educativo-PARAGUAY-2013.pdf> (Descargado el 11 de noviembre de 2013).

Unesco (2000). **Paraguay: Informe Técnico Programa Educación Para Todos**. Disponibles en: [http://www.unesco.org/education/wef/countryreports/paraguay/rapport\\_1.html](http://www.unesco.org/education/wef/countryreports/paraguay/rapport_1.html) (Descargado el 9 de febrero de 2014).

Realización



Campaña  
Latinoamericana  
**por el Derecho  
a la Educación**

En alianza con



Apoyo

**act:onaid**

 **Oxfam Novib**





Campaña  
Latinoamericana  
**por el Derecho  
a la Educación**

Av. Professor Alfonso Bovero, 430, sala 10  
CEP 01254-000 São Paulo - SP Brasil  
Teléfono/Fax: (55-11) 3853-7900  
[campana@campanaderechoeducacion.org](mailto:campana@campanaderechoeducacion.org)  
[www.campanaderechoeducacion.org](http://www.campanaderechoeducacion.org)