

MEMO 9

PARA: A LAS AUTORIDADES Y CIUDADANÍA EN GENERAL

DE: JUNTOS POR LA EDUCACIÓN

FECHA: MAYO 2023

ASUNTO: LA GARANTÍA DEL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

La Constitución Nacional (CN) de 1992 consagra la educación como derecho fundamental y delega en el Estado la responsabilidad de organizar el Sistema Educativo Nacional y su gratuidad para garantizar la obligatoriedad.

El rango constitucional de la gratuidad de la educación es la base para la obligatoriedad y el medio para acortar las brechas de diferenciación social entre los actores del proceso educativo. Es decir, la gratuidad es la condición necesaria para implementar la obligatoriedad de acceso y asegurar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.

Cuanto más costos educativos pueda cubrir el Estado por medio de la inversión pública, menor será la dependencia de los estudiantes a las capacidades económicas de sus familias para el goce de este derecho fundamental. Esto confiere una gran importancia al esfuerzo económico del Estado para lograr resultados positivos en materia de educación. En la medida en que las naciones priorizan la inversión educativa dentro del gasto nacional, se amplían las oportunidades, se mejoran los procesos de aprendizaje y se reducen las desigualdades sociales y económicas.

SITUACIÓN

La Constitución Nacional (CN) establece un indicador de asignación del mínimo presupuestario de recursos a ser destinados a la educación a través del presupuesto público. El artículo 85 de la CN establece que al menos el 20% de la porción del presupuesto público destinado a la Administración Central del país sea otorgado a la educación.¹

Desde el 2007, el promedio de inversión presupuestario ha sido del 21,3%, con retrocesos y discontinuidades que ocasionaron incumplimientos del mínimo establecido en las asignaciones de los años 2013, 2015 y 2021. Esta situación expone, contradictoriamente a lo que determina la CN, que el mínimo de asignación establecido tuvo una función de “tope” antes que “de base” en la dinámica de transferencia de recursos para la educación.

Tomando en consideración el gasto en educación en proporción al total del Presupuesto General de la Nación, nuestro país invierte en promedio el 10% desde el 2007. Esto contrasta con los esfuerzos de inversión en educación de otros países ya que el promedio mundial ha sido al 2019 de 14,1% y de 15,9% en América Latina y el Caribe. Es decir, Paraguay se encuentra por debajo de Argentina (12,5% de inversión en 2019), Bolivia (14,2% en 2020), Brasil (16,1% en 2018), Chile (21,4% en 2018), entre otros.

En términos del Producto Interno Bruto (PIB), la inversión educativa de nuestro país equivale al 3,5% del PIB, lo cual representa 0,5 puntos porcentuales por debajo del promedio de América Latina y el Caribe.² Esto se traduce en que solo en el nivel primario, en Paraguay la inversión por estudiante es 1,7 veces menos que en Argentina y Uruguay, y 2,4 veces menos que en Chile.

Los principales componentes del gasto educativo en el presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) son: salarios de educadores y personal administrativo, kits escolares, alimentación escolar, infraestructura educativa, equipamiento, becas, formación y capacitación del personal docente, transferencias para el funcionamiento de instituciones educativas y gestión institucional del ministerio.

La inversión anual por alumno se destina mayoritariamente a gastos corrientes de compensaciones al personal, oscilando entre el 85% y el 95% del presupuesto total del MEC, mientras que el resto es destinado al financiamiento de programas de mejoramiento de los aprendizajes y calidad educativa. Esto último incluye áreas como formación docente, dotación de textos a estudiantes del nivel medio, mejoramiento de la infraestructura escolar, equipamiento y mantenimiento de las aulas, incorporación de las TIC en el sistema educativo, implementación de sistemas de evaluación

¹ Artículo 85 del Mínimo Presupuestario de la Constitución Nacional, 1992.

² Banco Mundial, *Informes Técnicos para Contribuir al Debate sobre Educación en Paraguay*, 2019.

³ Elaboración propia a partir de datos del 2022 obtenidos del sitio web del Observatorio Educativo Ciudadano.

de la calidad de la educación y la expansión de la oferta de la primera infancia, entre otros aspectos.

Como consecuencia de la **baja inversión en educación en componentes de mejoramiento de los aprendizajes y calidad educativa**, las escuelas públicas tienen poca disponibilidad de insumos educativos y son significativamente más pobres que las escuelas públicas en el promedio regional. La mayoría de las escuelas no tiene la infraestructura mínima requerida por ley para operar adecuadamente.

Parte importante de las intervenciones vinculadas a políticas de mejoramiento de las condiciones para el aprendizaje y calidad educativa son financiadas por los aportes del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), creado por la Ley N.º 4758/2012. Así, desde el año 2012, se invierten en el desarrollo del país los ingresos por exportación de energía eléctrica paraguaya, producida por la hidroeléctrica binacional Itaipú. La ley creó, asimismo, el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), que representa el 30% del FONACIDE y por el cual se financian proyectos de mejora de la oferta educativa. Además, se encuentra el fondo destinado a las gobernaciones y municipios, que representa el 25% del total anual, del cual el 80% se destina al financiamiento de infraestructura educativa, almuerzo escolar y otras inversiones.

Si bien los recursos del FEEI representan en promedio el 7% del total anual de inversión educativa, hoy en día son la principal fuente de financiamiento para la inversión en componentes para el mejoramiento de las condiciones de aprendizaje y calidad de la educación. Es decir que el funcionamiento institucional se financia con los recursos del Tesoro Nacional (“Fuente 10”), mientras que todo aquello que tiene que ver con las condiciones y la calidad de la educación está financiado con recursos provenientes de préstamos, donaciones o royalties (“Fuente 20”).

Esta inversión, además de ser insuficiente, no tiene sostenibilidad y es de alcance limitado. Además, cabe señalar que si bien la Ley N.º 4758/2012 prevé que el FEEI sea un fondo complementario y adicional al presupuesto del MEC, en la práctica lo que se dio fue un proceso de sustitución, retirando del presupuesto del MEC los recursos destinados a la promoción de la calidad educativa.

En términos materiales, los niveles de inversión en educación se traducen en escuelas de la República donde los docentes, que carecen de programas de formación y evaluación, enseñan a niños que no disponen de libros, en instituciones que no cumplen con las condiciones básicas de infraestructura y equipamiento, entre otras complejidades.

El presupuesto actual del sector educativo “sostiene lo que hay” en cuanto a gestión institucional y compensaciones al personal, postergando el financiamiento de programas de mejoramiento de los aprendizajes y de la calidad educativa. Es por eso que aumentar el presupuesto destinado a mejorar la educación paraguaya implica priorizar los planes de mejora pedagógica de los procesos educativos por medio de una

mayor asignación presupuestaria (sin desatender los gastos corrientes) y con fondos provenientes de fuentes sostenibles en el mediano y largo plazo.

En resumen, el financiamiento público debe ser suficiente para dar cobertura a los requerimientos educativos de una población estimada de 1.543.057 niños, niñas y adolescentes, acompañados profesionalmente por alrededor de 60.591 docentes en el aula, liderados por 9.850 directores y asistidos por 10.707 funcionarios técnico-administrativos. Todo esto debe considerar además que 689.000 niños, niñas y adolescentes están fuera del sistema educativo y deben ser incluidos.⁴

⁴ Elaboración propia a partir de datos del 2022 obtenidos del sitio web del Observatorio Educativo Ciudadano.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones refieren a aspectos que consideramos fundamentales para avanzar en el mejoramiento del financiamiento educativo. Éstas no pretenden ser exhaustivas ni absolutas, sino contribuir a reposicionar los desafíos educativos en la agenda pública, promover conversaciones y movilizar liderazgos para la construcción de un mejor futuro de la educación en el Paraguay.

Promulgar una Ley de Financiamiento para la equidad, la innovación y la calidad de la educación.

Se aspira a una Ley de Financiamiento Educativo sistémica, propositiva y de anticipación, que asegure un nuevo estándar de suficiencia, previsibilidad y sostenibilidad para la inversión pública en educación. Una norma que contenga criterios definidos para el incremento y asignación de recursos que prioricen la inversión en factores asociados a la calidad de la educación, atención de poblaciones en situación de vulnerabilidad y condiciones de mejora para el aprendizaje.

1

Avanzar en los procesos de formulación de esta ley representará una oportunidad para activar un gran debate nacional que posicione a la educación en el centro de un diálogo ciudadano. El objetivo de éste debe ser la búsqueda de consensos en torno al rol de la educación y su función estratégica para el futuro del país. Asimismo, un amplio debate permitirá establecer mecanismos para el incremento y mejora de la calidad del gasto, para la transparencia en la gestión de los recursos, las garantías para la rendición de cuentas, el monitoreo permanente y el establecimiento de sistemas de información de acceso para todo público.

Adicionalmente, la creación de un Índice Nacional de Suficiencia en el Financiamiento Educativo para la innovación y la calidad de la educación paraguaya será una herramienta fundamental para el monitoreo de la inversión educativa. Este índice permitirá el seguimiento de la calidad educativa según estándares que orienten metas pedagógicas y eficiencia en la ejecución del gasto.

2

Incrementar la participación del presupuesto destinado a la educación obligatoria en el PGN, preferentemente con Recursos del Tesoro (FF10).

El financiamiento educativo por medio de recursos del tesoro permite mayor sostenibilidad y previsibilidad en la gestión de políticas públicas. Esto supone institucionalizar políticas e intervenciones actualmente implementadas con fuentes de financiamiento de préstamos o donaciones, que son más volátiles y, por lo tanto, no aseguran el alcance y la sostenibilidad necesaria para consolidar estrategias que apunten hacia la calidad de la educación.

3

Reconfigurar la composición del presupuesto educativo, armonizando la distribución de los nuevos recursos por componentes del gasto.

Esta nueva configuración del presupuesto debe garantizar recursos suficientes para asegurar condiciones elementales de infraestructura, equipamiento, funcionamiento, textos, materiales didácticos, kits escolares, tecnología y docentes capacitados para todas las instituciones educativas del país. Además, debe quedar firmemente establecido que el presupuesto también garantice recursos suficientes para asignar alimentación, becas y boleto estudiantil a estudiantes de escasos recursos, así como programas de apoyo para aquellos con rezago educativo.

4

Monitorear la calidad del gasto educativo.

Se recomienda desarrollar un sistema de monitoreo de la eficacia de la inversión educativa que permita identificar si los recursos destinados a este sector llegan en un 100% al aula y si se invierten eficientemente y con transparencia, en tiempo y forma, sin distractores político-partidarios, ni pautas o imposiciones burocráticas ineficaces.

Esto representa un desafío, tanto a nivel nacional como departamental y municipal, que contribuirá a la mejora en la gestión, mayor eficacia y eficiencia del gasto, transparencia y control ciudadano.

5

Consolidar el Blindaje de Fondos Especiales para la equidad, la innovación y calidad de la educación.

La experiencia del FEEI de blindar recursos para la educación y la ciencia expone lecciones valiosas para el establecimiento de políticas de financiamiento de la educación. Esta estrategia debe extenderse a otras áreas para garantizar la disponibilidad de fondos que trasciendan los periodos fiscales y puedan estar protegidos de influencias de grupos de poder y agrupaciones político-partidarias.

Es menester mejorar y **dar continuidad a las buenas prácticas en el blindaje de fondos especiales**, con un modelo de gobernanza de políticas y programas que involucren al sector público y al sector privado. Esto será esencial para el sostenimiento de políticas claves para la educación paraguaya en lo que refiere a la equidad, la innovación y la calidad.