

FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN EN EL PARAGUAY

Notas para el debate y construcción
de políticas públicas



Observatorio
Educativo Ciudadano

Financiamiento público de la educación en el Paraguay

Notas para el debate y construcción de políticas públicas

© **Juntos por la Educación**
Junio, 2019

Observatorio Educativo Ciudadano, una iniciativa de la sociedad civil y la Unión Europea para el mejoramiento de la educación pública del Paraguay.

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



Organizaciones del Observatorio Educativo Ciudadano

Centro Cultural Melodía
Dequeni
Fe y Alegría
Fundación Alda
Fundación Paraguaya
Fundación Sarakí
Juntos por la Educación
OMAPA
Paraguay Educa
UNICEF
Con el apoyo financiero de la Unión Europea

Ficha técnica

Juntos por la Educación: Raúl Gauto, Presidente del Consejo Directivo
Coordinación General: Oscar Charotti
Coordinadora del Observatorio Educativo Ciudadano: María Fe Dos Santos
Autores: Mirna Beatriz Vera Notario, Oscar Charotti y María Fe dos Santos
Colaboradores: Jorge García Riart
Responsable de análisis de datos: Marcos Daniel Miranda
Revisión: Patricia Benítez Rodríguez
Diseño Editorial: Marcial Díaz

© Juntos por la Educación

Junio, 2019
Asunción, Paraguay
ISBN: 978-99967-54-62-3

Para fines bibliográficos este documento debe ser citado como sigue:

Juntos por la Educación (2019). *Financiamiento público de la educación en el Paraguay. Notas para el debate y construcción de políticas públicas*. Asunción, Paraguay.

Contenido

| | |
|---------------------------|-----------|
| Introducción | 11 |
|---------------------------|-----------|

| | |
|--|-----------|
| Capítulo 1: La educación como derecho | 13 |
| 1.1 Normativa internacional | 16 |
| 1.2 Normativa nacional | 18 |
| 1.3 Desafíos para el financiamiento | 21 |

| | |
|--|-----------|
| Capítulo 2: Contexto nacional y educativo | 23 |
| 2.1 Contexto socioeconómico | 26 |
| 2.2 Contexto educativo | 31 |
| 2.3 Consideraciones preliminares | 40 |

| | |
|---|-----------|
| Capítulo 3: Financiamiento educativo en el Paraguay | 43 |
| 3.1 Elaboración del presupuesto | 46 |
| 3.2 Esfuerzo de gobierno en educación | 51 |
| 3.3 Estructura del presupuesto neto del MEC (Plan financiero)..... | 56 |
| 3.4 Grupos del gasto..... | 56 |
| 3.5 Fuentes de financiamiento..... | 62 |
| 3.6 Presupuesto neto (Plan financiero por ejes del Plan 2024) | 70 |
| 3.7 Ejecución de los recursos | 74 |
| 3.8 Consideraciones para el financiamiento educativo | 75 |

| | |
|--|-----------|
| Capítulo 4: Inversión educativa al 2030 | 77 |
| 4.1 Metodología y alcance..... | 80 |
| 4.2 Proyección de la inversión | 88 |
| 4.3 Dimensión para la proyección | 88 |
| 4.3.1 Dimensión: Establecimiento escolar | 91 |
| 4.3.2 Dimensión: Gestión y servicio educativo | 115 |
| 4.3.3 Dimensión: Inclusión y equidad | 121 |
| 4.3.4 Dimensión: Desarrollo profesional del educador | 133 |
| 4.3.5 Dimensión: Seguimiento y monitoreo..... | 139 |
| 4.4 Resumen de proyección de inversión..... | 143 |

| | |
|---|------------|
| Hacia una ley integral de financiamiento de la educación | 147 |
|---|------------|

Índice de cuadros

| | | |
|----------|--|----|
| Cuadro 1 | Grupos del Gasto..... | 57 |
| Cuadro 2 | Distribución de fondos del FONACIDE..... | 67 |

Índice de figuras

| | | |
|----------|--|----|
| Figura 1 | Tratados relacionados con la educación suscritos por países de la región | 18 |
| Figura 2 | Normativas y planes nacionales | 20 |
| Figura 3 | Ciclo anual de elaboración del PGN | 47 |
| Figura 4 | Flujo de principales fuentes de financiamiento de la educación | 48 |
| Figura 5 | Función Educación | 49 |
| Figura 6 | Variaciones que sufre el presupuesto asignado a la educación | 50 |
| Figura 7 | Dimensiones y ejes de costeo..... | 89 |

Índice de gráficos

| | | |
|------------|---|----|
| Gráfico 1 | Evolución de la pobreza por área de residencia (2006-2017) | 26 |
| Gráfico 2 | Población de 5 a 17 años por condición de pobreza (2006-2017)..... | 27 |
| Gráfico 3 | Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más, por área de residencia (2006-2017) | 27 |
| Gráfico 4 | Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más por sexo (2006-2017)..... | 28 |
| Gráfico 5 | Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más por condición de pobreza (2006-2017)..... | 28 |
| Gráfico 6 | Promedio de años de escolaridad de la población de 15 años o más por área de residencia (2006-2017)..... | 29 |
| Gráfico 7 | Promedio de años de estudio de la población de 15 años o más por condición de pobreza (2006-2017) | 30 |
| Gráfico 8 | Porcentaje de repitencia escolar (2006-2016)..... | 35 |
| Gráfico 9 | Porcentaje de deserción escolar (2006-2015) | 36 |
| Gráfico 10 | Tasa de Egreso cohorte 9 años de escolaridad (1999-2016)..... | 37 |
| Gráfico 11 | Tasa de Egreso cohorte 12 años de escolaridad (1996-2016) | 37 |
| Gráfico 12 | SNEPE - Matemática. Niveles de desempeño de estudiantes de 3º, 6º y 9º grados y 3º curso (2018)..... | 38 |
| Gráfico 13 | SNEPE - Comunicación. Niveles de desempeño de estudiantes de 3º, 6º y 9º grados y 3º curso (2018)..... | 38 |
| Gráfico 14 | Evolución del PGN y del PGN de Administración Central (2005-2017)..... | 51 |
| Gráfico 15 | PGN Administración Central sobre PGN (2005-2018) | 52 |
| Gráfico 16 | Evolución del PGN de Administración Central y Presupuesto MEC (2005-2018)..... | 52 |
| Gráfico 17 | Porcentaje del presupuesto destinado a educación en relación al PGN de Administración Central (2006 – 2017) | 53 |
| Gráfico 18 | Gasto en educación del Gobierno central, 2006-2017 en porcentaje del PIB (2006-2017) | 54 |
| Gráfico 19 | Presupuesto Neto - Plan Financiero MEC (2006-2017) | 54 |

| | | |
|------------|---|-----|
| Gráfico 20 | Variación interanual del Plan Financiero del Presupuesto Neto (2006-2017) | 55 |
| Gráfico 21 | Distribución del Presupuesto Neto - Plan financiero según clasificación económica (2006-2017) | 56 |
| Gráfico 22 | Distribución del Presupuesto Neto - Plan financiero del MEC (2006-2017) | 59 |
| Gráfico 23 | Presupuesto Neto - Plan Financiero por grupos del gasto (2006 -2017) | 60 |
| Gráfico 24 | Programas y Proyectos que componen la estructura del gasto MEC (2017) (Detalle de inversión por principales programas y estrategias)..... | 61 |
| Gráfico 25 | Variación interanual del Presupuesto Neto - Plan Financiero. Salario Docente y Beneficio Docente (2006-2017) | 62 |
| Gráfico 26 | Presupuesto Neto - Plan financiero por Fuentes de Financiamiento (2006-2017) | 63 |
| Gráfico 27 | Financiamiento con fuentes 20 y 30 según organismo financiador (2006-2017)..... | 66 |
| Gráfico 28 | Impacto de recursos FEEI en el presupuesto neto del MEC (2006-2017) | 68 |
| Gráfico 29 | Presupuesto asignado para adquisición de textos y materiales educativos (2006-2017) | 69 |
| Gráfico 30 | Distribución de presupuesto neto - Plan financiero por ejes estratégicos del Plan Nacional de Educación 2024 (2013- 2017)..... | 71 |
| Gráfico 31 | Participación del presupuesto FEEI en eje de calidad (2014-2017) | 73 |
| Gráfico 32 | Evolución del presupuesto aprobado, plan financiero, presupuesto ejecutado (2006-2017)..... | 74 |
| Gráfico 33 | Tasa bruta y neta de escolarización (2016)..... | 82 |
| Gráfico 34 | Modelo de cohorte de estudiantes | 82 |
| Gráfico 35 | Tasa de promoción proyectada al 2030 | 83 |
| Gráfico 36 | Tasa de Escolarización Bruta proyectada al 2030. Educación Escolar Básica y Educación Media | 84 |
| Gráfico 37 | Tasa de Escolarización Bruta statu quo proyectada al 2030. Educación Escolar Básica y Educación Media..... | 85 |
| Gráfico 38 | Tasa de Escolarización Bruta proyectada al 2030. Educación Inicial | 86 |
| Gráfico 39 | Resumen de matrícula estimada total país y matrícula oficial con mejoras proyectada al 2030 | 87 |
| Gráfico 40 | Matrícula del sector oficial con mejoras y statu quo proyectada al 2030 | 87 |
| Gráfico 41 | Inversión estimada por construcción de aulas nuevas por crecimiento de matrícula proyectada al 2030 | 95 |
| Gráfico 42 | Inversión para incorporación de sanitarios nuevos por crecimiento de la matrícula proyectada al 2030 | 97 |
| Gráfico 43 | Inversión estimada de comedores con equipamientos proyectada al 2030 | 99 |
| Gráfico 44 | Inversión estimada para mantenimiento de infraestructura educativa proyectada al 2030 | 102 |
| Gráfico 45 | Inversión estimada para fiscalización de la infraestructura proyectada al 2030..... | 103 |
| Gráfico 46 | Resumen de inversión requerida en infraestructura proyectado al 2030..... | 104 |
| Gráfico 47 | Inversión estimada para dotación y reposición de mobiliarios proyectada al 2030..... | 105 |
| Gráfico 48 | Inversión estimada para dotación de rincones pedagógicos proyectada al 2030..... | 107 |
| Gráfico 49 | Inversión estimada para dotación de textos escolares proyectada al 2030..... | 110 |
| Gráfico 50 | Inversión requerida para la incorporación según modelo proyectada al 2030 | 113 |
| Gráfico 51 | Gastos salariales por nivel proyectados al 2030 | 117 |
| Gráfico 52 | Transferencia a instituciones educativas proyectada al 2030..... | 119 |
| Gráfico 53 | Gastos de funcionamiento. Administración Central proyectado al 2030 | 120 |
| Gráfico 54 | Almuerzo Escolar. Inversión estimada por año en USD. Escenario universalización gradual proyectado al 2030 | 124 |
| Gráfico 55 | Merienda escolar. Inversión estimada por año en USD. Escenario universalización gradual proyectado al 2030 | 125 |

| | | |
|------------|--|-----|
| Gráfico 56 | Almuerzo escolar, inversión estimada por año. Escenario focalizado al 50% de la matrícula de instituciones educativas oficiales proyectado al 2030..... | 126 |
| Gráfico 57 | Merienda escolar, inversión estimada por año. Escenario focalizado al 50% de la matrícula de instituciones educativas oficiales proyectado al 2030..... | 127 |
| Gráfico 58 | Becas para estudiantes, inversión estimada por año en USD financiando el 50% del costo de oportunidad y el 100% del costo de oportunidad proyectada al 2030..... | 129 |
| Gráfico 59 | Kits Escolares, inversión estimada por año en USD proyectada al 2030..... | 130 |
| Gráfico 60 | Boleto estudiantil. Escenario 1 y Escenario 2. Inversión estimada por año en USD. Proyectada al 2030 | 131 |
| Gráfico 61 | Inversión estimada para la formación continua de docentes proyectada al 2030..... | 136 |
| Gráfico 62 | Incentivo por implementación de la carrera docente proyectado al 2030..... | 137 |
| Gráfico 63 | Inversión estimada para Formación de Nuevos Docentes con nivel de grado proyectada al 2030 | 138 |
| Gráfico 64 | Dotación de computadoras a instituciones educativas de gestión oficial, inversión estimada por año en USD proyectada al 2030..... | 141 |
| Gráfico 65 | Evaluación de aprendizajes. Inversión estimada por año en USD proyectada al 2030..... | 142 |
| Gráfico 66 | Proyección de inversión total al 2030. Escenario 1 | 143 |
| Gráfico 67 | Proyección de inversión total al 2030. Escenario 2..... | 143 |
| Gráfico 68 | Inversión requerida como porcentaje del PIB. Escenario 1 y Escenario 2..... | 144 |
| Gráfico 69 | Inversión por alumno en valores constantes. Escenario 1 y Escenario 2..... | 144 |

Índice de tablas

| | | |
|----------|---|-----|
| Tabla 1 | Razones de inasistencia de la población de 5 a 17 años de edad (2017)..... | 31 |
| Tabla 2 | Estructura formal del sistema educativo | 32 |
| Tabla 3 | Evolución de la matrícula de Educación Inicial, EEB y EM (2006-2016) | 33 |
| Tabla 4 | Evolución de la Tasa Bruta y Tasa Neta de escolarización (2006-2016)..... | 34 |
| Tabla 5 | TERCE. Puntuaciones promedio de los estudiantes del Tercer y Sexto Grado (2015)..... | 39 |
| Tabla 6 | TERCE. Paraguay. Niveles de desempeño de los estudiantes de Tercer Grado (%) (2015) | 40 |
| Tabla 7 | TERCE. Paraguay. Niveles de desempeño de los estudiantes de Sexto Grado (%) (2015) | 40 |
| Tabla 8 | Crecimiento del Presupuesto Neto - Plan financiero por grupos del gasto (2006-2017)..... | 57 |
| Tabla 9 | Fuentes de Financiamiento | 62 |
| Tabla 10 | Comparativo Presupuesto 2012 vs Presupuesto aprobado 2013 Intervenciones que cuentan con financiamiento del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (2012-2013)..... | 69 |
| Tabla 11 | Ejes estratégicos del Plan Nacional 2024 | 70 |
| Tabla 12 | Intervenciones de calidad financiada con recursos del FEEI (2014-2017) | 72 |
| Tabla 13 | Ejecución del Presupuesto Neto - Plan Financiero por grandes grupos del gasto (2006-2016)..... | 75 |
| Tabla 14 | Costo de construcción de aulas nuevas, según tipologías (2018) | 94 |
| Tabla 15 | Inversión requerida para adecuación/repación de aulas proyectada al 2030 (Déficit 2018) | 96 |
| Tabla 16 | Inversión requerida para adecuación/repación de sanitarios (Déficit 2018) | 98 |
| Tabla 17 | Valores de estimación del mantenimiento escolar..... | 102 |
| Tabla 18 | Inversión estimada para dotación de mobiliarios (2019-2030)..... | 106 |

| | | |
|----------|---|-----|
| Tabla 19 | Criterios de estimación de inversión requerida para la dotación de textos a estudiantes | 109 |
| Tabla 20 | Costo unitario por nivel/ciclo educativo en USD | 109 |
| Tabla 21 | Criterios utilizados para la estimación de la cantidad de computadoras/tablets requeridas según nivel educativo..... | 111 |
| Tabla 22 | Criterios utilizados para la estimación de inversión requerida según modelo de incorporación | 111 |
| Tabla 23 | Criterios de incorporación de TIC, según nivel educativo..... | 112 |
| Tabla 24 | Monto de transferencia por alumno..... | 118 |
| Tabla 25 | Escenario: Universalización gradual del almuerzo escolar en instituciones educativas de gestión oficial que ofrecen Educación Inicial, Escolar Básica y Educación Media | 124 |
| Tabla 26 | Almuerzo Escolar. Escenario de implementación focalizado al 50% de la matrícula en forma gradual (2019-2030) | 126 |
| Tabla 27 | Ingreso promedio de la población de 12 a 17 años que no asiste a una institución educativa de enseñanza formal (2016) | 128 |
| Tabla 28 | Inversión en capacitación realizada por MEC entre el 2016 y 2017..... | 136 |

Siglas y acrónimos

| | |
|-----------|--|
| AFD: | Agencia Financiera de Desarrollo |
| ANEAES: | Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior |
| Becal: | Becas Carlos Antonio Lopez |
| BID: | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BIRF: | Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (por sus siglas en inglés) del grupo Banco Mundial |
| CEPADIS: | Centro Nacional de Producción y Apoyo a la Discapacidad |
| CN: | Constitucion Nacional |
| CONEC: | Consejo Nacional de Educación y Ciencias |
| CONES: | Consejo Nacional de Educación Superior |
| DGAF: | Dirección General de Administración y Finanzas |
| DGEEC: | Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos |
| DGPE: | Dirección General de Planificación Educativa |
| EEB: | Educación Escolar Básica |
| EI: | Educación Inicial |
| EM: | Educación Media |
| EPH: | Encuesta Permanente de Hogares |
| ES: | Educación Superior |
| FEEL: | Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación |
| EUR: | Euro |
| FONACIDE: | Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo |
| IPA: | Iniciación Profesional Agrícola |
| ISE: | Instituto Superior de Educación |
| LGE: | Ley General de Educación |
| MEC: | Ministerio de Educación y Ciencias |
| MH: | Ministerio de Hacienda |
| ODM: | Objetivos del Milenio |
| ODS: | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| PGN: | Presupuesto General de la Nación |
| PNE: | Plan Nacional de Educación |
| SERCE: | Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo |
| SIAF: | Sistema Integrado de Administración Financiera |
| SIEC: | Sistema de Información de Estadísticas Continua |
| SNEPE: | Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo |
| TERCE: | Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo |
| TIC: | Tecnologías de la Información y de la Comunicación |
| UAF: | Unidad de Administración Financiera |
| UE: | Unión Europea |
| UNESCO: | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencias y la Cultura |
| USD: | Dólar estadounidense |

Introducción

Cumplimos 30 años desde la apertura democrática, de nuestros primeros pasos como nación hacia la construcción de un estado de derecho, donde la educación pública se constituía en el eje central del proyecto democrático y principal estrategia para la construcción de ciudadanos cuya identidad se encuentre basada en el cumplimiento de derechos y deberes fundamentales de reconocimiento de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la justicia.

El haber del balance educativo nacional expone, por un lado, avances importantes de nuevas leyes que consagran el derecho de la educación para todos, la puesta en valor de la educación inicial y la escuela media, el reconocimiento de la necesidad de una atención específica a los pueblos originarios, el desarrollo de instancias de seguimiento de la calidad de la educación superior, la ampliación de la dotación de útiles y merienda escolar, el importante crecimiento de la tasa de asistencia de niños y adolescentes a la educación formal y la institucionalización de los espacios de participación de las familias, los alumnos y representantes departamentales, entre otros.

Y por otro, los magros resultados en aprendizajes, la precariedad edilicia de las instituciones educativas, los conflictos salariales, los días de clase perdidos, los problemas de abandono y repitencia, la escasa expansión de la tecnología en las escuelas públicas, perfilan un sinnúmero de deudas y rezagos.

Nuevos y viejos desórdenes que suman, persisten y siguen profundizándose, dan cuenta de que la magnitud de cambios requeridos para lograr una educación equitativa y de calidad para todos y a lo largo de la vida, exige más que un simple ajuste o reacomodamiento de lo existente.

Una coyuntura país, que exige el compromiso estado y sociedad. Superar mezquindades corporativas, sectoriales o ideológicas. Avanzar en un proceso de cambio cultural y político, llevando adelante nuevos modos de intervención política que permitan gestionar la incertidumbre y reconocer la complejidad del campo educativo.

Desde ese contexto, actores y organizaciones de la sociedad civil, comprometidas y trabajando permanentemente para con la educación pública de nuestro país, proponen grandes líneas que pueden contribuir a orientar el sentido de la educación paraguaya para los próximos años.

A través de la publicación del presente documento de análisis de política e instrumento de planeación, sobre el financiamiento público de la educación en Paraguay, buscamos aportar conocimiento y promover al análisis, debate y generación de un acuerdo nacional que comprometa al gobierno, los diferentes sectores de la sociedad y a la ciudadanía en general para avanzar en las transformaciones que la educación necesita para convertirse en política de Estado y en una causa nacional.

Su alcance está determinado en el derecho a la educación de calidad para todos. Y en consecuencia del financiamiento por parte del Estado paraguayo de políticas educativas en calidad de titular principal de obligaciones y responsable de garantizar las condiciones de educabilidad a toda la población.

El presente análisis sobre el financiamiento público de la educación, enfatiza en la gestión del Ministerio de Educación y Ciencias, a nivel macro y nacional, en su calidad de ente rector y responsable principal del gobierno, de la organización y la administración del sistema educativo nacional.

El capítulo I contiene una revisión del marco legal de la educación como derecho humano fundamental, los convenios y acuerdos internacionales suscritos por nuestro país, así como la legislación nacional referida al ámbito educativo. Por medio de una sistematización de los pactos internacionales, normativas locales y planes nacionales, el capítulo da cuenta de la responsabilidad asumida por el Estado paraguayo, a través de artículos y leyes, de ser el garante principal del derecho de una educación de calidad, esto es que todas las niñas y los niños deben tener igualdad de condiciones para aprender y desarrollarse íntegramente.

El capítulo II presenta un diagnóstico contextual mediante el análisis de datos socioeconómicos y educativos. Esta lectura ayuda a responder si efectivamente se cumple o no el derecho a la educación. Para ello, se toman los datos de la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos, en particular los datos de la Encuesta Permanente de Hogares desde el 2006 hasta el 2017. Con los datos disponibles del MEC, se describe la situación educativa, acceso, eficiencia interna y logros de aprendizajes.

El capítulo III expone un análisis macro y general sobre la dinámica del financiamiento de la educación en el Paraguay, centrado específicamente en los recursos administrados por el MEC como instancia rectora de la política educativa. Se lleva a cabo una revisión de documentos legales para describir el proceso legal de elaboración del presupuesto general de educación, distinguiendo efectivamente los recursos que son administrados por el MEC. Además, en este capítulo, se describe específicamente el comportamiento, las fuentes de financiamiento y la ejecución del presupuesto administrado por el MEC, cuyos recursos principalmente financian la política de educación desde la educación inicial hasta la educación media.

El capítulo IV plantea una simulación de costos de inversión estimada por la política pública al 2030 asociada a la escolarización de la población en edad escolar, a una educación de calidad y equidad —específicamente en la Educación Inicial, Escolar Básica y en la Educación Media— incorporando algunas variaciones con relación a las estimaciones de inversión realizadas anteriormente. En función al cumplimiento de la meta ODS N.º 4, normativas nacionales y estrategias oficiales actualmente implementadas por el MEC, se identifican cinco dimensiones claves del sector educativo a tener en cuenta para la inversión en educación.

En la última sección se aborda una síntesis sobre las conclusiones de los análisis y evidencias recabadas en los capítulos previos y el establecimiento de propuestas y abordajes que permitan plantear el gasto público social y la lucha contra la pobreza, desde la visión clara de una educación de calidad con justicia social, desarrollo humano, económico y social y de una sociedad solidaria con valores éticos y convivencia democrática.

Finalmente, agradecemos a todas las personas que han colaborado con su tiempo y trabajo para la elaboración del presente estudio.

La educación como derecho

CAPÍTULO

1

La educación como derecho

En este 2019 se cumplen 71 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por medio de la cual, la educación ha sido consagrada como derecho humano fundamental y un bien público. Esta promulgación sitúa al Estado como principal garante de los derechos de todos los paraguayos, acreedores de la misma oportunidad de acceder a una educación de calidad, independientemente del tipo de gestión de las instituciones educativas (públicas o privadas), ingreso familiar (pobre o no pobre), área de residencia (urbana o rural), sexo, indígenas o no indígenas, entre otros.

Asimismo, entre la extensa lista de tratados, acuerdos y convenios internacionales que la avalan como tal, se encuentran: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos y los Objetivos del Desarrollo Sostenible, principalmente.

En el ámbito local, el marco regulatorio se integra por las disposiciones establecidas por la Constitución Nacional, la Ley n.º 1.264/1998 “General de Educación”, la Ley n.º 4.088/2010 “Que establece la gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media” y la recientemente sancionada Ley n.º 5.749/2017 “Que establece la carta orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias”. De igual forma, se incorpora una descripción del Plan Nacional de Educación 2024 “Hacia el centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo”.

1.1 Normativa internacional

La Declaración Universal de Derechos Humanos promulgada en París, por 56 países miembros, el 10 de diciembre de 1948, reconoce la educación como un derecho humano fundamental, estableciendo por medio del artículo 26, cuanto sigue: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”. (DUDH, 1968)

Por otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigor el 3 de enero de 1976, establece en sus artículos 13 y 14, que el derecho a la educación implica orientar la educación al desarrollo de la personalidad humana, la dignidad y el respeto a los derechos humanos. Asimismo, reconoce la obligatoriedad de la primaria gratuita; la generalización de la secundaria y la accesibilidad de la enseñanza superior en función de las capacidades, implementando progresivamente su gratuidad. Contempla, además, continuar la educación de adultos; desarrollar programas de becas, y mejorar las condiciones materiales de los maestros, así como el derecho de padres y tutores de elegir la educación de sus hijos o pupilos.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, por su parte, establece:

“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:

- a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos.
- 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.
- c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados.
- d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas.
- e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar [...]” (CIDN, 1989, art. 28).

La República del Paraguay suscribió la Convención el 4 de abril de 1990 y el Congreso Nacional del Paraguay la ratificó el 20 de setiembre de 1990, por medio de la Ley n.º 57/1990 “Que aprueba y ratifica la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño”.

Conferencias y pactos internacionales

En 1990, delegados de 155 países y representantes de 150 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales —reunidos en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, realizada en Jomtien, Tailandia— reafirmaron que la educación es un derecho humano fundamental y acordaron hacer que la enseñanza primaria fuera accesible a todos los niños y reducir masivamente el analfabetismo antes de finales del decenio. Sin embargo, en el año 2000 en la ciudad de Dakar y en el marco del Foro Mundial sobre la Educación, se constataba desde ya el no cumplimiento de los objetivos definidos en la Declaración del 90.

En 2015, los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas asumieron un nuevo compromiso mundial para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que apuntan, entre

otras cosas, a erradicar la pobreza y el hambre, y a lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones: social, económica y ambiental.

En el marco de los 17 objetivos contemplados, el cuarto refiere específicamente a Educación de Calidad y establece como propósito “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida para todos”. Además, establece como principios fundamentales:

- a) La educación como derecho fundamental y habilitador de otros derechos, esto se traduce en la igualdad en el acceso para todos a una educación de calidad.
- b) La educación es un bien público: el Estado es responsable de la protección, el respeto y el cumplimiento del derecho a la educación.
- c) La igualdad de género debe ir ligada al derecho a la educación para todos.

El cumplimiento de estas metas dependerá, entre otras cosas, de los recursos que se destinen para el financiamiento de la educación pública de la calidad y equidad de su distribución. Como mecanismos para aumentar y mejorar el financiamiento de la educación se recomienda a los países: aumentar la financiación pública para la educación con una asignación de un 15% a 20% del gasto público a educación y de un 4 % a 6 % del PIB; aumentar la eficiencia y la rendición de cuentas; y direccionar el financiamiento a aquellas poblaciones con mayores necesidades de educación.

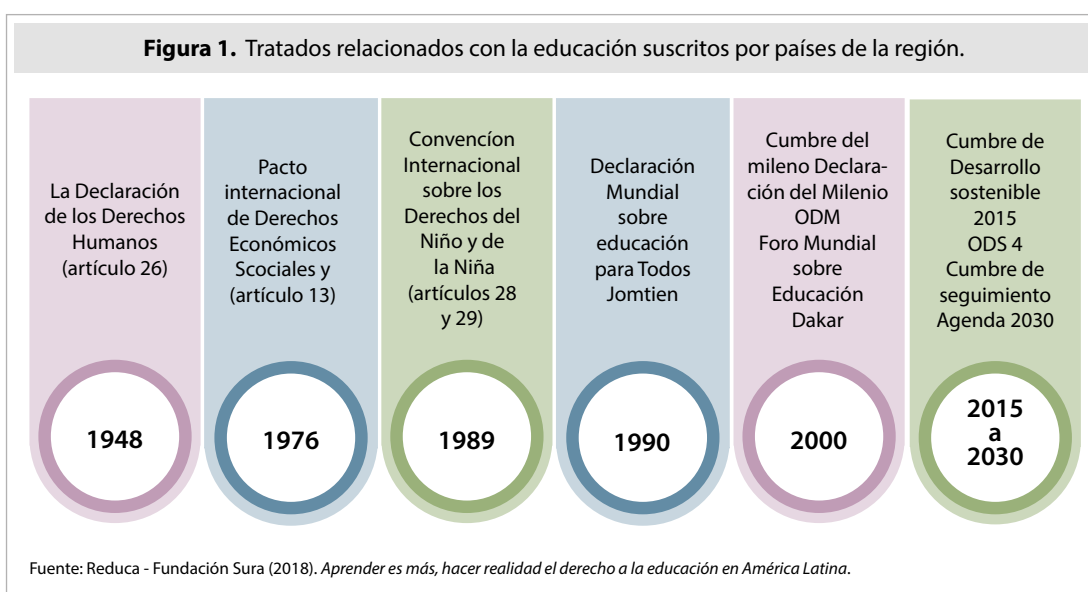
El objetivo cuarto (ODS 4) comprende siete metas:

- a) De aquí a 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinente y efectivo.
- b) De aquí a 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.
- c) De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.
- d) De aquí a 2030, aumentar sustancialmente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.
- e) De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional.
- f) De aquí a 2030, garantizar que todos los jóvenes y al menos una proporción sustancial de los adultos, tanto hombres como mujeres, tengan competencias de lectura, escritura y aritmética.
- g) De aquí a 2030, garantizar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y la adopción de estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible, entre otros medios. (ODS, 2015)

El ODS 4 incluye a su vez tres medios que son claves para la implementación de una política educativa en los países, así como de una política de financiamiento para el sector¹:

¹ Precisamente, en el Capítulo 4 se plantea un marco lógico de financiamiento educativo al 2030 a partir de los medios propuestos por el ODS 4.

- a) Construir y adecuar instalaciones educativas que respondan a las necesidades de los niños y las personas discapacitadas y tengan en cuenta las cuestiones de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.
- b) De aquí a 2020, aumentar sustancialmente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de África, para que sus estudiantes puedan matricularse en programas de estudios superiores, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, en países desarrollados y otros países en desarrollo.
- c) De aquí a 2030, aumentar sustancialmente la oferta de profesores calificados, entre otras cosas, mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo. (ODS, 2015).



1.2 Normativa local

La Constitución Nacional (CN) establece que la educación en el Paraguay es obligatoria y gratuita desde la Educación Escolar Básica en las instituciones educativas oficiales. Al respecto, la CN manifiesta cuanto sigue: “Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad. Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la Patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. La erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo” (CN, 1992, art. 73).

Asimismo, señala que: “La educación escolar básica es obligatoria. En las escuelas públicas tendrá carácter gratuito. El Estado fomentará la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y la su-

perior o universitaria, así como la investigación científica y tecnológica. La organización del sistema educativo es responsabilidad esencial del Estado, con la participación de las distintas comunidades educativas. Este sistema abarcará a los sectores públicos y privados, así como al ámbito escolar y extraescolar”(CN, 1992, art. 76).

La Ley “General de Educación” (n.º 1264/1998), por su parte, incluye un apartado sobre “Compensación de las desigualdades en la educación”, que enfatiza sobre el derecho de todos los habitantes de la República a una educación integral, donde el Estado es garante del derecho a aprender en igualdad de oportunidades sin discriminación alguna, creando las condiciones necesarias para una real igualdad de oportunidades y financiando ese derecho principalmente con recursos del Tesoro Nacional”(LGE, 1998, art. 23).

Además, establece que: “Se facilitará el ingreso de las personas de escasos recursos en los establecimientos. Las autoridades educativas, mediante programas de compensación, atenderán de manera preferente a los grupos y regiones que enfrentan condiciones económicas, demográficas y sociales de desventaja. El Estado garantizará la integración de alumnos con condiciones educativas especiales. Estos programas permitirán la equiparación de oportunidades, ofreciendo diferentes alternativas y eliminando las barreras físicas y comunicacionales en los centros educativos públicos y privados, de la educación formal y no formal” (LGE, 1998, art. 24).

La Ley “Que establece la gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media” (n.º 4088/2010) establece la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Inicial y Educación Media. Vale mencionar que de no darse la condición de “gratuidad”, un grupo de la población en edad escolar quedaría excluido del sistema educativo nacional, atendiendo que no todas las familias tienen posibilidades reales de asumir los gastos de la educación.

La Ley “Que establece la carta orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias” (n.º 5.749/2017) define el alcance de la Educación Básica y qué se entiende por ella. En el artículo cuarto, explica que educación básica es “aquella educación que todas las personas precisan para su realización y desarrollo personal, así como para el ejercicio de una ciudadanía activa, su inclusión social, el pleno empleo y la capacidad de seguir aprendiendo durante toda la vida”. Agrega en el mismo apartado, que la Educación Media será gratuita en las instituciones educativas administradas por el Estado y que este debe garantizar el acceso universal y la culminación de la Educación Media, como parte de la educación básica obligatoria.

La planificación educativa

El Paraguay cuenta además con el Plan Nacional de Educación 2024 “Hacia el centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo” (PNE), en el cual están delineados los ejes y las líneas estratégicas de intervención, así como las acciones a implementar. Busca, en general, lograr que en el sistema educativo nacional todos tengan acceso a una educación de calidad, lo cual implica que el componente de equidad cobre singular relevancia porque se trata de incorporar acciones que se concentren en aquellas poblaciones cuya escolarización requiere de un esfuerzo adicional.

El PNE 2024 parte del enfoque que señala que la educación es un bien público y un derecho fundamental de todas las personas a lo largo de su vida. Tiene como objetivo general garantizar el acceso a la educación, el mejoramiento de la calidad, la eficiencia y la equidad de la educación como bien público. Plantea como ejes estratégicos:

- a) Igualdad de oportunidades en el acceso y garantía de condiciones para la culminación oportuna, a estudiantes de los diferentes niveles y/o modalidades educativas.

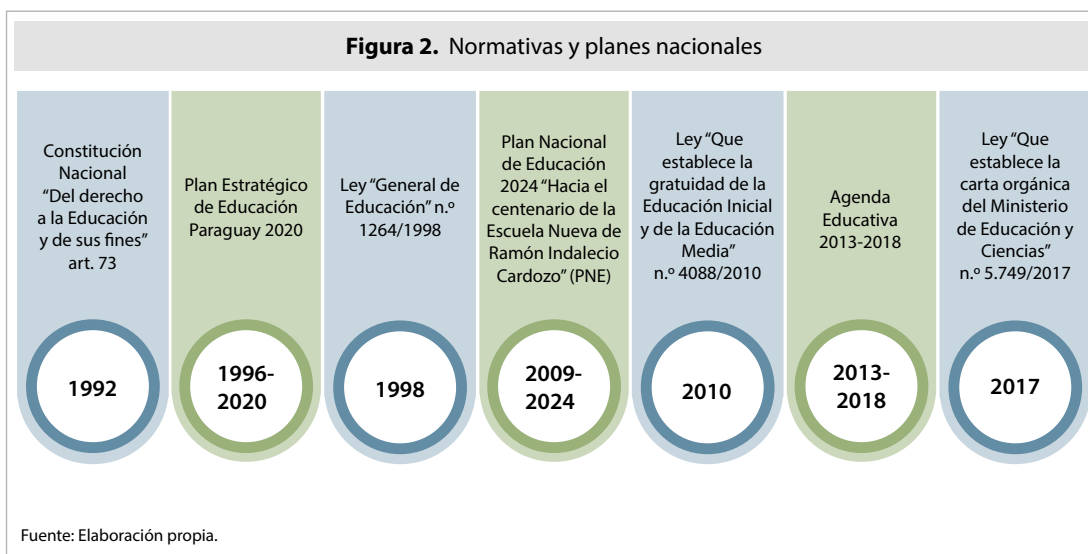
- b) Calidad de la educación en todos los niveles y/o modalidades educativas.
- c) Gestión de las políticas educativas en forma participativa, eficiente, efectiva y articulada entre los niveles nacional, departamental y local. (PNE 2024, 2011).

Como principales desafíos asume:

- a) la universalización y contextualización de la política que garantice la igualdad de oportunidades a una educación de calidad;
- b) el aseguramiento de la calidad, la equidad en el acceso;
- c) la formación ciudadana y la participación protagónica;
- d) la incorporación de la ciencia y la tecnología;
- e) la construcción de una política de formación docente;
- f) la reforma y la revolución de la educación superior, y
- g) el mejoramiento de un sistema de gestión educativa eficiente y eficaz". (PNE 2024, 2011).

Agenda educativa 2013-2018

Como instrumento operativo del Plan Nacional de Educación 2024, en el 2013 el MEC desarrolló la Agenda Educativa 2013-2018. Esta sirvió como principal ordenador de la gestión sectorial para fijar las metas durante los cinco años del periodo gubernamental. La misma parte de que la educación es tarea de todos. En este contexto, destaca la influencia de la familia, la comunidad, la escuela, el Estado, los medios masivos de comunicación y la sociedad en la tarea educativa.



1.3 Desafíos para el financiamiento educativo

La relación de la normativa aplicada a educación presentada en este capítulo es imperativa, por un lado, de las obligaciones que el Estado paraguayo debe cumplir y, por otro lado, de los derechos educativos de los paraguayos, que deben ser respetados y promovidos.

El denominador común de las obligaciones legales tiene relación con la gratuidad de la educación básica formal, que, para la nueva Carta Orgánica del MEC, comprende la Educación Media, en consonancia con los 15 años de educación obligatoria que establece la Ley n.º 4.088/2010.

Otro desafío resaltante en los planes internacionales y locales refiere a la calidad. Cabe recordar que, de forma previa a la definición del ODS 4 “Educación de Calidad”, el PNE 2024 estableció que todos los paraguayos tengan acceso a una educación de calidad, así como el mejoramiento de la calidad, la eficiencia y la equidad de la educación como bien público.

Lógicamente, la prescripción de la normativa local y de los acuerdos internacionales impone al Paraguay serios compromisos para hacer posible la educación como un derecho humano fundamental.

Contexto nacional y educativo

CAPÍTULO

2

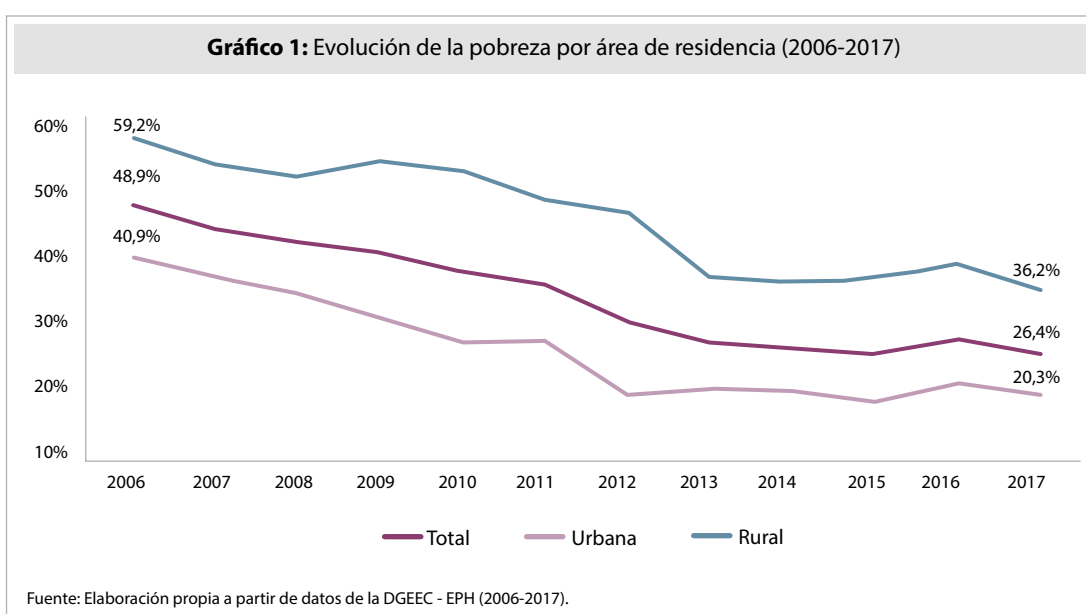
Contexto nacional y educativo

Este capítulo describe el contexto en el que se desarrolla la acción educativa. En este sentido, los indicadores económicos y poblacionales, así como los indicadores educativos contribuyen a dimensionar, por un lado, la magnitud del desafío en el sector de la educación y, por otro lado, los requerimientos de inversión que pueden significar hacer frente a dichos desafíos.

2.1 Contexto socioeconómico

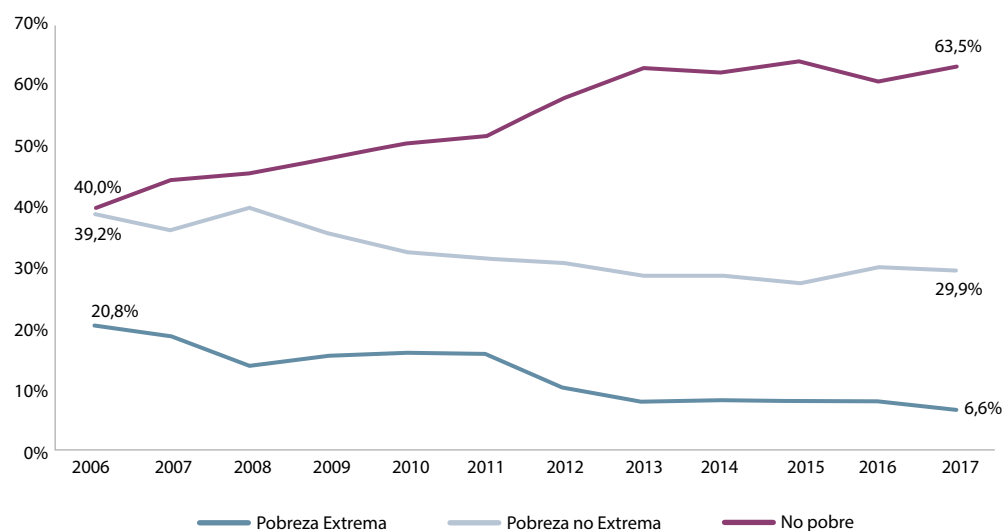
Existe robusta evidencia que demuestra que los factores asociados al entorno del estudiante, su familia, las prácticas y hábitos de estudio del hogar y otros factores extraescolares, inciden en los aprendizajes de los estudiantes y en su trayectoria escolar (UNESCO, 2015). Por ello, resulta relevante analizar el contexto socioeconómico de nuestro país para comprender en qué situación se encuentran las familias y los estudiantes.

La pobreza afecta a un alto porcentaje de la población paraguaya, es así que el 26,4 % de la población total del país vive en condiciones de pobreza. Si bien la pobreza en áreas rurales ha decrecido en el último quinquenio (2012-2017) en 11,6 puntos, sigue superando en 16 puntos aproximadamente, al registrado en áreas urbanas.



Aproximadamente el 36,5% de la población de 5 a 17 años reside en hogares en condición de pobreza, de los cuales el 6,5% se encuentra en extrema pobreza y el 29,9% en pobreza no extrema (Gráfico 2). Para fines de política educativa es fundamental no perder de vista este indicador, dado que el informe de Factores Asociados, del TERCE (UNESCO, 2015), señala que “el índice del nivel socioeconómico predice el aprendizaje de los estudiantes en todos los países, disciplinas y grados evaluados” y que los niveles de pobreza explican entre 34% y 46% de la variación en el rendimiento en las cinco pruebas aplicadas.

Gráfico 2: Población de 5 a 17 años por condición de pobreza (2006-2017)

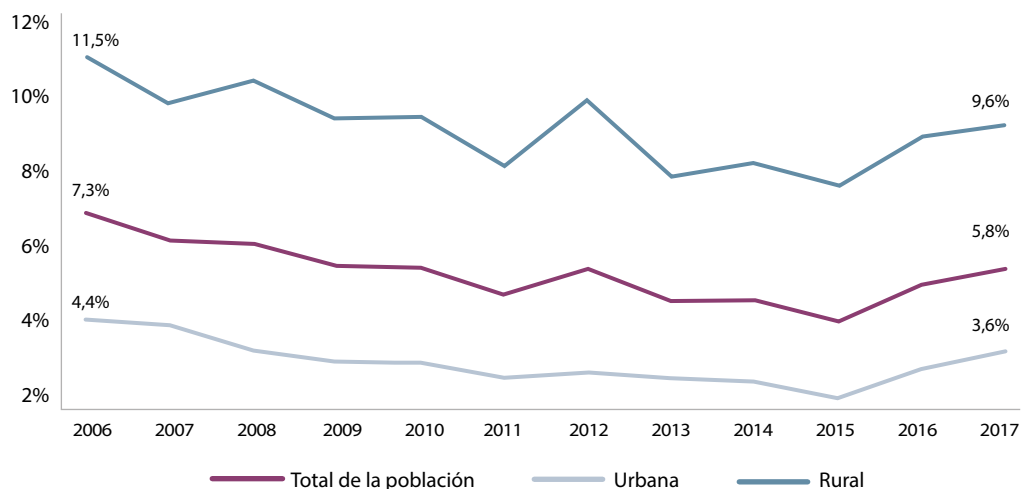


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGEEC – EPH (2006-2017).

Analfabetismo

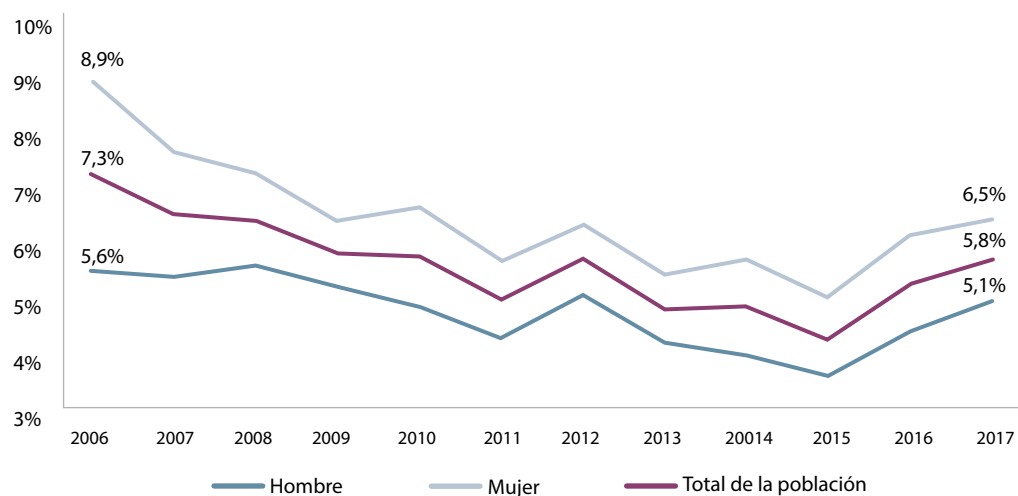
La tasa de analfabetismo permite dimensionar la magnitud de la población de 15 años y más, que no sabe leer ni escribir, y al mismo tiempo da cuenta de las deudas del pasado en materia educativa. Si bien la tasa de analfabetismo ha decrecido en el periodo 2006-2017, datos de la EPH 2017 revelan que aún el 5,8 % de la población de 15 años y más, no sabe leer ni escribir. La desagregación de este indicador por área de residencia y sexo muestra que las poblaciones que residen en zonas rurales (9,6 %) y las mujeres (6,5 %) son las que están en situación de mayor desventaja. El analfabetismo registrado en zonas rurales llega a ser tres veces más que el de zonas urbanas, evidenciando la inequidad existente en el acceso al servicio educativo entre los que residen en áreas urbanas y rurales.

Gráfico 3: Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más, por área de residencia (2006-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGEEC – EPH (2006-2017).

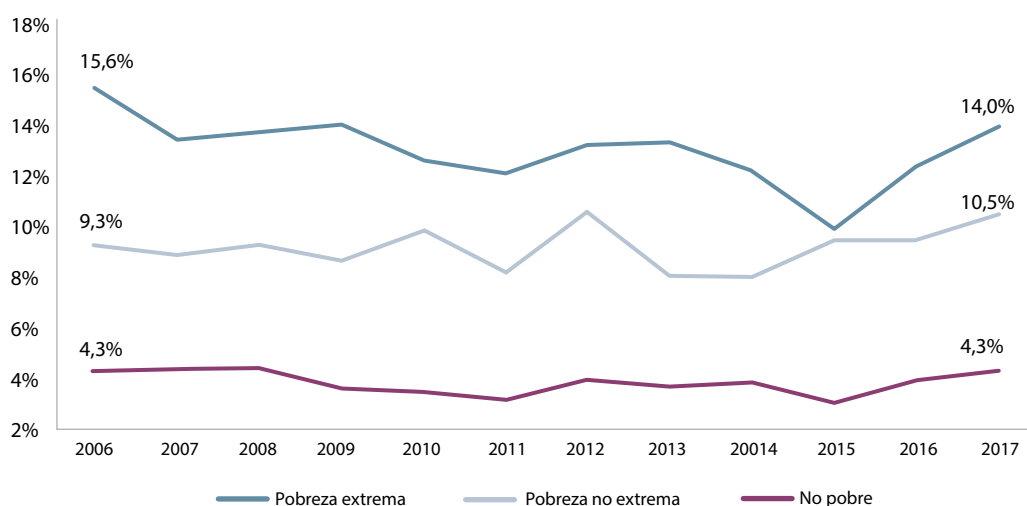
Gráfico 4. Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más por sexo (2006-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGEEC – EPH (2006-2017).

El analfabetismo afecta en mayor medida a la población en situación de pobreza y presenta pocas variaciones en todo el periodo analizado. Es más, a partir del año 2015 registra una tendencia de crecimiento. Al año 2017, el 14 % de la población de 15 años y más que vive en condición de pobreza extrema es analfabeta, mientras que el 10,5 % de la población que vive en situación de pobreza no extrema es analfabeta; esta situación reduce considerablemente las oportunidades del grupo de población referido de mejorar sus condiciones de vida (Gráfico 5).

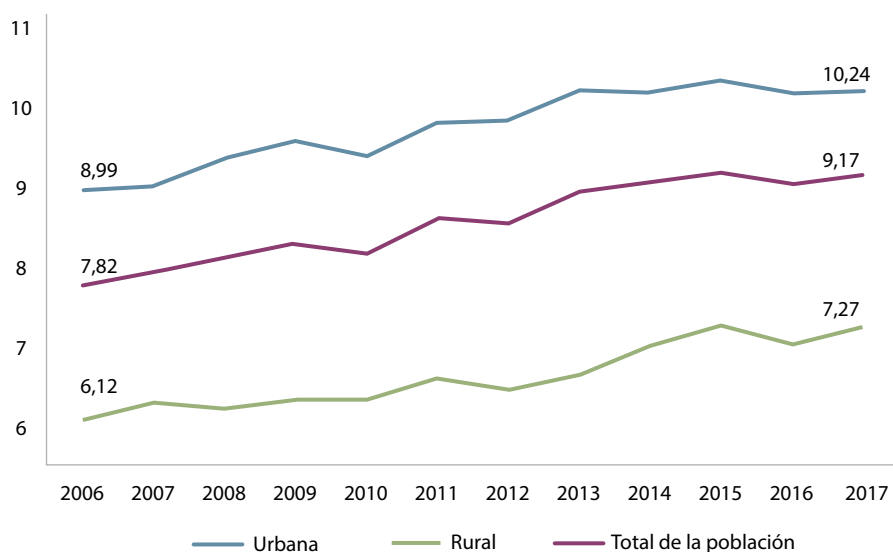
Gráfico 5. Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más por condición de pobreza (2006-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGEEC – EPH (2006-2017).

Por su parte, el promedio de años de estudio de la población de 15 años o más es levemente superior a 9 años, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares recogidos entre 2006 y 2017. A nivel nacional, el promedio de años de estudio en el periodo 2007-2017 se ha incrementado pasando de 7,8 a 9,1 años. No obstante, existe una brecha en el promedio de años de estudios entre la población que reside en áreas urbanas y la de áreas rurales. Al 2017, esta es de 2,97 años a favor de la población que reside en zonas urbanas.

Gráfico 6. Promedio de años de escolaridad de la población de 15 años o más por área de residencia (2006-2017).

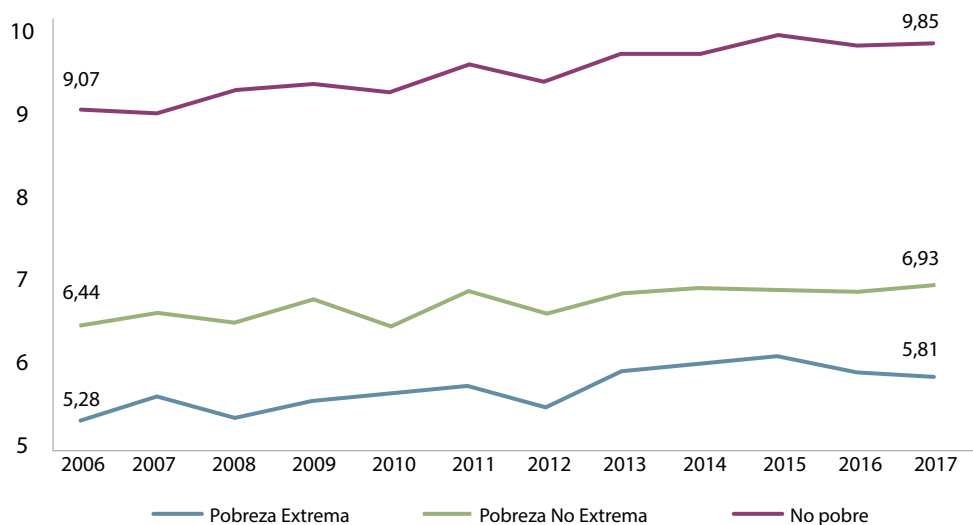


Nota: Por razones de comparabilidad, no incluyen los datos de Boquerón y Alto Paraguay.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGEEC - EPH (2006-2017).

La brecha de años de estudios entre la población no pobre y la población de pobreza extrema aumentó; en 2006, se encontraba en 3,8 años y, en 2017, llegó a 4,1 años. Estas diferencias, por un lado, dan indicios de un aumento de la inequidad por condición de pobreza y, por otro lado, señalan la urgencia de delinear políticas que garanticen el derecho a la educación, especialmente a las poblaciones en situación más desfavorecidas (Gráfico 7).

Gráfico 7. Promedio de años de estudio de la población de 15 años o más por condición de pobreza (2006-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGEEC - EPH (2006-2017).

Las "razones económicas"² constituyen la principal causa de inasistencia de la población de 5 a 17 años, seguidas de las razones "motivos familiares" (18,3%) y "no quiere estudiar" (17,3%). Sin embargo, no debe perderse de vista que el 14,1% no asiste por "razones escolares"³, esta razón al de "no quiere estudiar" (17,3%) deberían considerarse como un tema prioritario al momento de definir la política educativa atendiendo que son razones que desde el interior del sistema educativo se podrían subsanar.

La razón "no tiene edad adecuada" por lo general está asociada a la población de edades de 5 años; esto merece la incorporación de estrategias específicas con las familias para lograr la matriculación en edad oportuna. (Tabla 1)

² Razones económicas: incluye sin recursos en el hogar, necesidad de trabajar, muy costosos los materiales.

³ Razones escolares: incluye no existe institución cercana, institución cercana muy mala, centro educativo cerrado, docente no asiste con regularidad, requiere educación especial, institución no ofrece escolaridad completa.

Tabla 1. Razones de inasistencia de la población de 5 a 17 años de edad (2017)

| Razones de inasistencia escolar | % |
|---|-------|
| Sin recursos en el hogar | 15,7% |
| Necesidad de trabajar | 8,4% |
| Muy costosos los materiales y matrícula | 1,1% |
| No tiene edad adecuada | 17,4% |
| Considera que terminó los estudios | 1,1% |
| No existe institución cercana | 5,8% |
| Institución cercana muy mala | 0,3% |
| Centro educativo cerró | 0,1% |
| Docente no asiste con regularidad | 0,4% |
| Institución no ofrece escolaridad completa | 1,7% |
| Requiere educación especial | 5,8% |
| Por enfermedad | 3,3% |
| Motivos familiares | 18,3% |
| No quiere estudiar | 17,3% |
| Asiste a enseñanza vocacional o formación | 0,5% |
| Otra razón | 2,9% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos la DGEEC - EPH (2017).

2.2 Contexto educativo

El sistema educativo nacional está regulado por la Ley n.º 1.264/1998 “General de Educación” y por la Ley n.º 5.749/2017 “Que establece la Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias”. El sistema educativo nacional comprende la educación de régimen general (formal y no formal), la educación de régimen especial y otras modalidades de atención educativa.

La educación formal del régimen general se estructura en tres niveles: el primer nivel comprende la Educación Inicial (EI) y la Educación Escolar Básica (EEB), 1º y 2º Ciclo; el segundo nivel, la Educación Escolar Básica (EEB), 3º Ciclo y la Educación Media (EM); y el tercer nivel corresponde a la Educación Superior (ES).

El MEC administra la educación de los niveles escolar básica, medio y terciario no universitario del sector oficial y controla las actividades del sector privado. Las universidades públicas y privadas, y las instituciones superiores de enseñanza son parte del sistema educativo, su funcionamiento se adecua a lo dispuesto por la legislación pertinente.

La EI comprende dos ciclos: el primero se extiende hasta los 3 años y el segundo hasta los 4 años (Jardín maternal y Jardín de infantes), mientras que el Preescolar atiende a niños de 5 años. Es obligatoria y gratuita en las instituciones de gestión oficial a partir del año 2010.

La EEB comprende nueve grados y se imparte a niños de 6 a 14 años. Se organiza en tres ciclos de tres años de duración cada uno: Primer ciclo (1º, 2º y 3º grado), Segundo ciclo (4º, 5º y 6º grado) y Tercer ciclo (7º, 8º y 9º grado). Es obligatoria y gratuita en las instituciones de gestión oficial.

La EM tiene una duración de tres años, constituida por tres cursos. Se ofrece en las modalidades de Bachillerato Científico y Técnico y está destinada a la atención de la población de 15 a 17 años. Es obligatoria y gratuita en las instituciones de gestión oficial a partir del año 2010.

La ES se desarrolla a través de universidades, institutos superiores y otras instituciones de formación profesional del tercer nivel, Institutos de Formación Docente (IFD) e institutos técnicos. Incluye grados universitarios y no universitarios.

La tabla siguiente tiene la intención de dar cuenta acerca de la estructura del sistema educativo paraguayo establecido por la Ley General de Educación, en su artículo 27, y por la nueva Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias (Ley n.º 5.749/2017). La gratuidad y la obligatoriedad de la educación abarca desde la Educación Inicial hasta la Educación Media.

Tabla 2. Estructura formal del sistema educativo

| Niveles | Modalidades | Edad | Grado/curso |
|----------|---|---------------------|--|
| 1º nivel | Educación Inicial | 0 a 5 años | Prejardín Jardín Preescolar |
| | 1º ciclo de la Educación Escolar Básica | 6 a 8 años | 1º, 2º y 3º |
| | 2º ciclo de la Educación Escolar Básica | 9 a 11 años | 4º, 5º y 6º |
| 2º nivel | 3er. ciclo de la Educación Escolar Básica | 12 a 14 años | 7º, 8º y 9º |
| | Educación Media | 15 a 17 años | 1º, 2º y 3º |
| 3º nivel | Educación Superior | A partir de 18 años | Formación Profesional de Tercer Nivel - Formación Universitaria Grados y Posgrados |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias - Ley n.º 5.749/2017.

Escolarización de la población en edad escolar

El Sistema Educativo Nacional es un sistema en expansión. Muestra de ello es que están pendientes aún la universalización del Preescolar, la Educación Escolar Básica y la Educación Media, además del desafío de la incorporación de la población de 3 y 4 años de edad.

La apuesta a la primera infancia para edades de 3 y 4 años se refleja en el incremento de la matrícula del Pre Jardín y Jardín, especialmente en los últimos años de la serie analizada. En Preescolar, en contrapartida, decreció en un 15 %, entre 2006 y 2016.

La matrícula de la Educación Escolar Básica (EEB), que corresponde a los 1º y 2º ciclos, experimentó un decrecimiento sostenido, entre 2006 y 2016, del 22 %, lo cual representa 191.916 alumnos menos en el sistema educativo, siendo el promedio de decrecimiento alrededor de 29.700 alumnos por año. El 3º ciclo presenta un comportamiento fluctuante, con años de crecimiento y otros de decrecimiento.

La Educación Media (EM), por su parte, se incrementó en un 19 %, en el periodo de referencia. No obstante, se puede observar un decrecimiento de la matrícula entre 2014 y 2015.

Tabla 3. Evolución de la matrícula de Educación Inicial, EEB y EM (2006-2016)

| Año | Pre Jardín | Jardín | Preescolar | EEB 1º y 2º ciclo | EEB 3º ciclo | Educación Media |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|--------------|-----------------|
| 2006 | 4.572 | 26.235 | 119.128 | 913.056 | 317.130 | 210.623 |
| 2007 | 3.131 | 27.493 | 119.036 | 893.013 | 314.926 | 215.297 |
| 2008 | 3.624 | 32.036 | 123.152 | 871.261 | 318.852 | 222.379 |
| 2009 | 3.817 | 34.192 | 118.381 | 850.573 | 321.538 | 225.910 |
| 2010 | 3.834 | 34.099 | 119.372 | 833.487 | 329.282 | 229.071 |
| 2011 | 4.255 | 31.024 | 115.811 | 814.651 | 334.172 | 242.228 |
| 2012 | 5.265 | 32.895 | 112.873 | 802.541 | 330.397 | 248.599 |
| 2013 | 5.511 | 36.090 | 111.327 | 790.966 | 320.825 | 254.189 |
| 2014 | 7.913 | 47.577 | 100.503 | 772.345 | 314.758 | 256.308 |
| 2015 | 1.104 | 56.174 | 100.302 | 727.319 | 309.967 | 252.686 |
| 2016 | 11.033 | 53.028 | 101.706 | 715.140 | 312.755 | 251.113 |
| Incremento 2006-2016 | 141% | 102% | -15% | -22% | -1% | 19% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MEC - DGPE (2006-2016).

En general, teniendo en cuenta todos los ciclos y niveles, desde 2006, se produce un decrecimiento sostenido de la matrícula total (-9 %). Esto es principalmente provocado por la caída de la matriculación en Preescolar y la Educación Escolar Básica (1º, 2º y 3º ciclo), cuando el acceso gratuito a estos ciclos de estudios debe estar garantizado por el Estado.

Tasa bruta y tasa neta de escolarización

Las tasas de escolarización permiten, por un lado, dimensionar qué parte de la población está matriculada en los diferentes niveles y modalidades educativas y, por otro lado, el impacto presupuestario que puede significar la incorporación de la población en edad escolar al sistema educativo.

La tasa bruta de escolarización da cuenta del total de matriculados en un nivel o ciclo educativo, independientemente de la edad de los matriculados como porcentaje de la población en edad escolar establecida oficialmente para un nivel o ciclo educativo dado. La tasa neta de escolarización mide el porcentaje de la población en edad escolar que está matriculada en el nivel o ciclo educativo en la edad oficial establecida por la legislación nacional para dicho nivel o ciclo educativo.

Las tasas de escolarización bruta y neta reflejan incrementos importantes en el Pre Jardín y Jardín y de decrecimiento en el Preescolar y en la EEB, 1º y 2º ciclo. En el 3º ciclo de la EEB y en la Educación Media, si bien se observan mejoras en la tasa neta de escolarización de 3 y 11 puntos respectivamente en el periodo 2006-2016, es importante señalar que la tasa bruta de escolarización del 3º ciclo de la EEB presenta una tendencia de decrecimiento desde el 2013. Este decrecimiento empieza a incidir en la Educación Media a partir del 2015.

Tabla 4. Evolución de la Tasa Bruta y Tasa Neta de escolarización (2006-2016)

| Año | Pre Jardín | | Jardín | | Preescolar | | EEB 1º y 2º ciclo | | EEB 3º ciclo | | Educación Media | |
|----------------------------|------------|-----------|------------|------------|-------------|-------------|-------------------|-------------|--------------|-----------|-----------------|------------|
| | Tasa Bruta | Tasa Neta | Tasa Bruta | Tasa Neta | Tasa Bruta | Tasa Neta | Tasa Bruta | Tasa Neta | Tasa Bruta | Tasa Neta | Tasa Bruta | Tasa Neta |
| 2006 | 3% | 2% | 19% | 16% | 87% | 70% | 112% | 95% | 79% | 56% | 54% | 39% |
| 2007 | 2% | 2% | 20% | 17% | 87% | 71% | 109% | 93% | 78% | 57% | 55% | 41% |
| 2008 | 3% | 2% | 23% | 18% | 90% | 75% | 106% | 91% | 78% | 58% | 56% | 43% |
| 2009 | 3% | 2% | 25% | 19% | 87% | 73% | 104% | 89% | 79% | 60% | 57% | 44% |
| 2010 | 3% | 2% | 25% | 19% | 87% | 73% | 102% | 87% | 80% | 62% | 57% | 45% |
| 2011 | 3% | 3% | 23% | 20% | 84% | 72% | 100% | 86% | 81% | 62% | 60% | 47% |
| 2012 | 4% | 3% | 24% | 20% | 82% | 69% | 98% | 85% | 81% | 61% | 62% | 47% |
| 2013 | 4% | 3% | 26% | 23% | 81% | 68% | 96% | 84% | 78% | 59% | 63% | 48% |
| 2014 | 6% | 5% | 34% | 29% | 73% | 62% | 94% | 82% | 77% | 59% | 63% | 48% |
| 2015 | 8% | 6% | 40% | 33% | 72% | 60% | 88% | 77% | 76% | 58% | 62% | 46% |
| 2016 | 8% | 7% | 38% | 37% | 73% | 59% | 86% | 75% | 76% | 60% | 62% | 50% |
| Variación 2002-2016 | 5% | 5% | 19% | 21% | -14% | -11% | -25% | -20% | -2% | 3% | 8% | 11% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MEC - DGPE - SIEC (2006-2016).

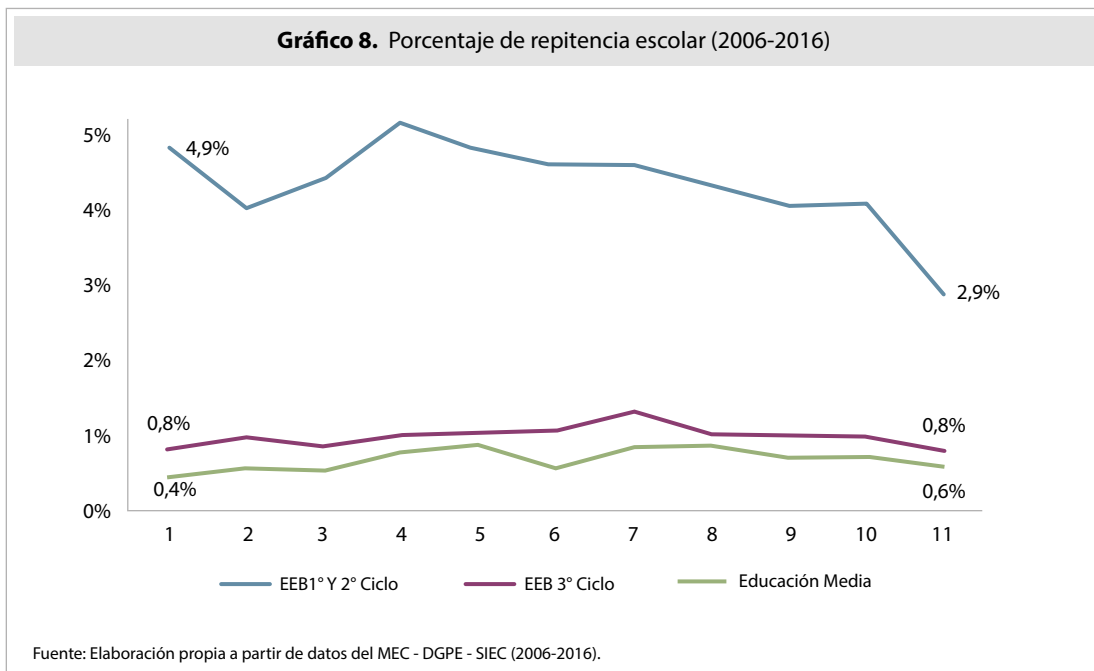
Repitencia⁴

Desde el punto de vista educativo, la repitencia es una de las manifestaciones perceptibles de la inadecuación de los sistemas escolares contemporáneos a las condiciones, las posibilidades y las necesidades concretas y diferenciadas de la población en general, y de la gran mayoría de alumnos provenientes de los sectores sociales menos favorecidos, en particular (UNESCO/UNICEF, 1996).

La repitencia es también considerada una fuente de ineficiencia en la utilización de los recursos asignados al sector de la educación. Un estudiante que repite tiene mayores probabilidades de abandonar el sistema educativo, sumado a lo expuesto: “La repetición es uno de los factores que tiene una relación negativa de mayor magnitud con el rendimiento” (UNESCO, 2015).

Así, los datos muestran que, el porcentaje de repitentes ha bajado en todos los niveles educativos. Los porcentajes más significativos de repitencia se registran en la EEB 1° y 2° ciclo.

La repitencia es también considerada una fuente de ineficiencia en la utilización de los recursos asignados al sector de la educación.



⁴ El porcentaje de repitentes indica la cantidad de alumnos matriculados en el mismo grado que el año anterior, expresado en porcentaje de la matrícula total en dicho grado (UIS, 2009).

Deserción y egreso

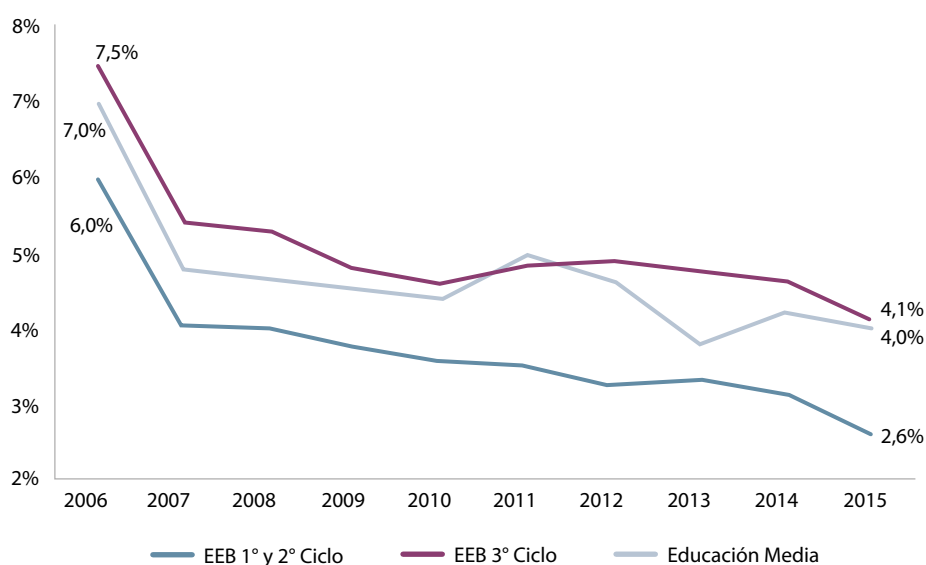
La deserción escolar es considerada como el último eslabón del fracaso escolar, que, por lo general, se le atribuye al estudiante. Sin embargo, estudios realizados señalan que la misma está asociada a factores externos a la escuela, a otras causas intraescolares o la conjunción de ambas. Al respecto, Román (2013) señala que: “Los partidarios de la primera teoría consideran que las causas del fracaso escolar son consecuencia de una estructura social, económica y política que dificulta o pone límites,

La deserción escolar es considerada como el último eslabón del fracaso escolar, que, por lo general, se le atribuye al estudiante. Sin embargo, estudios realizados señalan que la misma está asociada a factores externos a la escuela, a otras causas intraescolares o la conjunción de ambas.

a una asistencia regular y un buen desempeño en la escuela”. De igual forma menciona que “los factores intraescolares están dados por la incapacidad de los sistemas educativos de implementar en las escuelas estrategias adecuadas para que los estudiantes con distinto capital cultural puedan integrarse y asimilar la cultura escolar predominante, reconociendo y validando su propia cultura, los segrega y estigmatiza al asumirlos como sujetos carentes de las capacidades y disposiciones para aprender”.

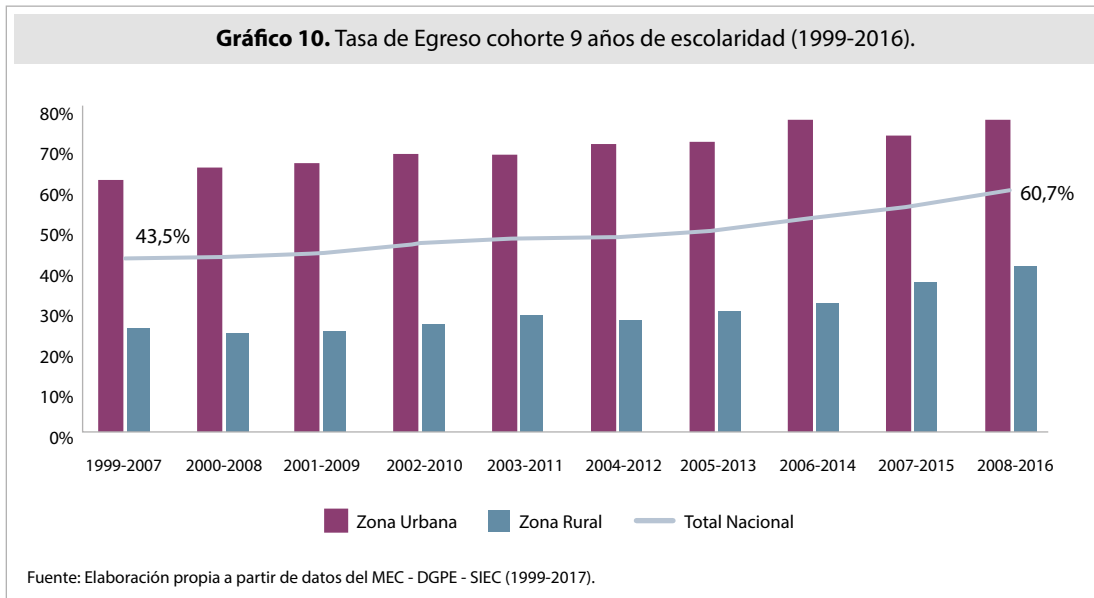
Si bien la deserción escolar ha decrecido en todos los niveles educativos, sigue siendo elevada especialmente en la EEB, 3° ciclo y en la EM. Por tanto, se deberá —desde el sistema educativo— incorporar estrategias que contribuyan a la disminución de la deserción escolar. El gráfico inferior refleja los porcentajes de deserción escolar, que se incrementan a medida que se asciende de nivel.

Gráfico 9. Porcentaje de deserción escolar (2006- 2015)

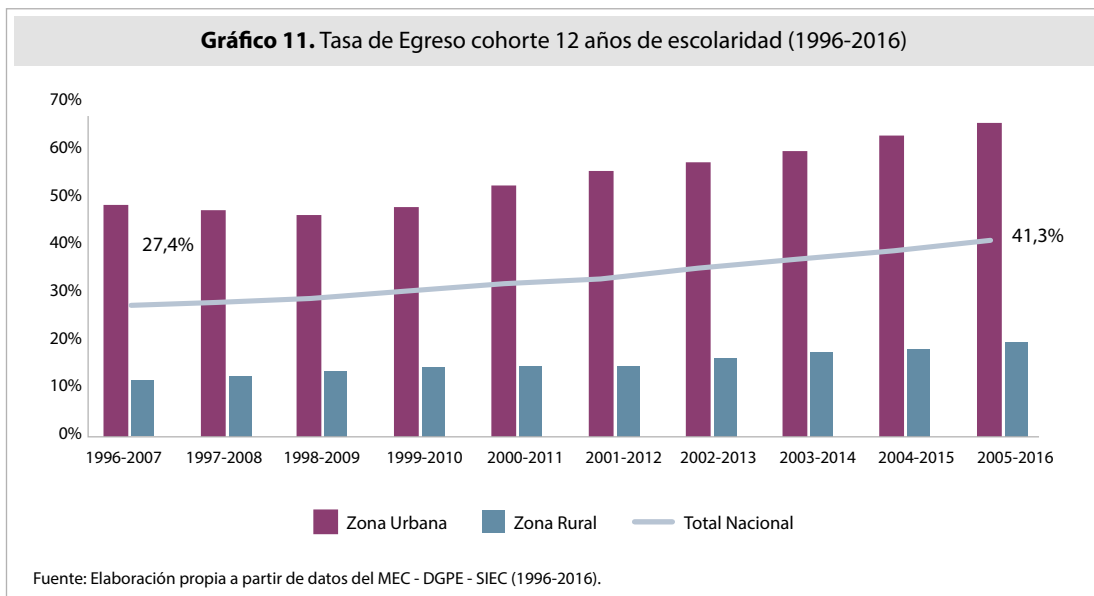


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MEC - DGPE - SIEC (2006-2015).

La tasa de egreso refleja claramente los problemas de eficiencia interna del sistema educativo, así como la magnitud del desafío de la educación paraguaya en esta dimensión. A pesar de las mejoras registradas desde la implementación de la Reforma Educativa, solo el 60,7% de los estudiantes logran egresar del noveno grado de la EEB (Cohorte 2008-2016). En zonas rurales, este indicador se reduce a 39%, mientras que, en zonas urbanas, más del 78% de los estudiantes llegan a terminar 9 años de escolaridad, evidenciando la diferencia significativa a favor de los que residen en zonas urbanas. En síntesis, alrededor del 41,7% de los estudiantes de la cohorte en estudio no terminan 9 años de escolaridad.



Por su parte, el 41% de los estudiantes de la cohorte matriculada en el primer grado en el año 2005, egresaron del tercer curso de la educación media en el año 2016. Esto implica que el desgranamiento afectó aproximadamente al 60% de los estudiantes de la cohorte 2005-2016. Por área de residencia, el 65,5% de los estudiantes de zonas urbanas y el 19,6% de los estudiantes de zonas rurales culminan los 12 años de escolaridad obligatoria.

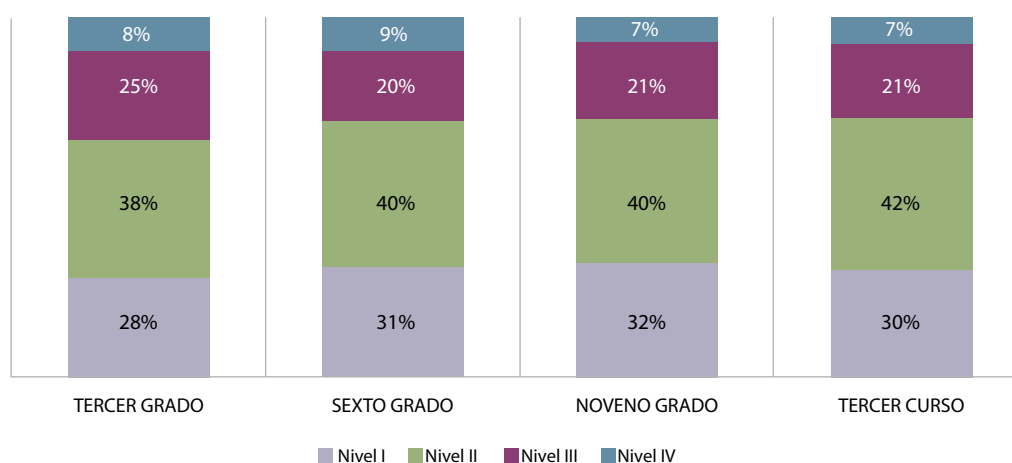


Logros de aprendizaje

Para evaluar la calidad del sistema educativo nacional, es necesario reconocer los resultados de desempeño en ciertas áreas de aprendizaje como matemática y comunicación, en los distintos ciclos educativos. En esta línea, los resultados de la Evaluación Nacional de los Aprendizajes Censal 2015 del Sistema Nacional de Evaluación de Proceso Educativo (SNEPE), aportan información sobre el nivel de aprendizaje de los alumnos de los 3º, 6º y 9º grados y 3º curso.

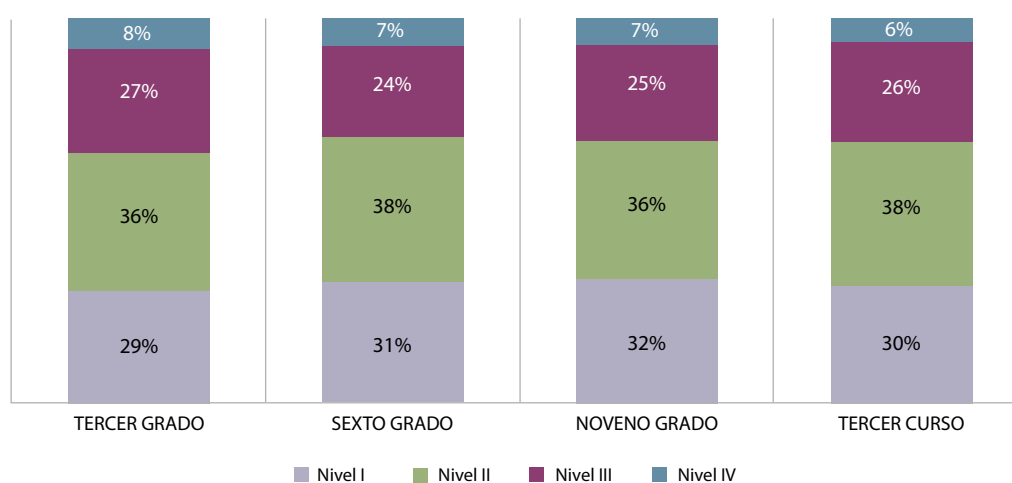
Los resultados del SNEPE revelan que alrededor del 70% y el 69% de los estudiantes de todos los grados —en matemática y comunicación, respectivamente— se encuentran en los niveles más bajos de desempeño (Niveles 1 y 2). En contrapartida, ni siquiera el 10% de los alumnos, en matemática y en comunicación, se ubica en el Nivel IV (nivel más alto de desempeño).

Gráfico 12. SNEPE- Matemática. Niveles de desempeño de estudiantes de 3º, 6º y 9º grados y 3º curso (2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de la presentación de Resultados de la Evaluación Nacional de los Aprendizajes – MEC (enero, 2018).

Gráfico 13. SNEPE- Comunicación. Niveles de desempeño de estudiantes de 3º, 6º y 9º grados y 3º curso (2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Presentación de resultados de la Evaluación Nacional de los Aprendizajes - MEC (enero, 2018).

Los resultados del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo⁵ (TERCE) muestran que tanto en el tercer como en el sexto grado, en todas las áreas evaluadas, las puntuaciones promedio de los estudiantes paraguayos se ubican por debajo del promedio regional y colocan al Paraguay como uno de los países con más bajo rendimiento.

Tabla 5. TERCE. Puntuaciones promedio de los estudiantes del Tercer y Sexto Grado (2015)

| País | Tercer grado puntuaciones promedio de los estudiantes en la prueba de Lectura | Sexto grado puntuaciones promedio de los estudiantes en la prueba de Lectura | Tercer grado puntuaciones promedio de los estudiantes en la prueba de Matemática | Sexto grado puntuaciones promedio de los estudiantes en la prueba de Matemática | Sexto grado puntuaciones promedio de los estudiantes en la prueba de Ciencias Nat. |
|------------------------|---|--|--|---|--|
| Argentina | 703 | 707 | 717 | 722 | 700 |
| Brasil | 712 | 721 | 727 | 709 | 700 |
| Chile | 802 | 776 | 787 | 793 | 768 |
| Colombia | 714 | 726 | 694 | 705 | 733 |
| Costa Rica | 754 | 755 | 750 | 730 | 756 |
| Ecuador | 698 | 683 | 703 | 702 | 711 |
| Guatemala | 678 | 678 | 672 | 672 | 684 |
| Honduras | 681 | 662 | 680 | 661 | 668 |
| México | 718 | 735 | 741 | 768 | 732 |
| Nicaragua | 654 | 662 | 653 | 643 | 668 |
| Panamá | 670 | 671 | 664 | 644 | 675 |
| Paraguay | 653 | 652 | 652 | 641 | 646 |
| Perú | 719 | 703 | 716 | 621 | 701 |
| Rep. dominicana | 614 | 633 | 602 | 622 | 632 |
| Uruguay | 728 | 736 | 742 | 765 | 725 |
| Promedio Países | 700 | 700 | 700 | 700 | 700 |

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Factores Asociados - TERCE, UNESCO (2015).

La distribución por niveles de desempeño de los estudiantes de los grados tercero y sexto evidencia la magnitud del desafío en términos de aprendizajes, independientemente de las áreas evaluadas. Muestra de ello es que, en lectura, más del 57,4% de los estudiantes del tercer grado se encuentran en el Nivel I de desempeño, mientras que en matemáticas este porcentaje asciende a 66,5% de los estudiantes. En contrapartida, en lectura poco más del 6% se ubica en el nivel más alto de desempeño (nivel IV), reduciéndose a 3,8% en matemáticas (Tabla 6).

⁵ El porcentaje de repitentes indica la cantidad de alumnos matriculados en el mismo grado que el año anterior, expresado en porcentaje de la matrícula total en dicho grado (UIS, 2009). Participaron 15 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, más el estado mexicano de Nuevo León.

Tabla 6. TERCE. Paraguay. Niveles de desempeño de los estudiantes de Tercer Grado (%) (2015)

| Nivel | Lectura | Matemática |
|-----------|---------|------------|
| Nivel I | 57,4 | 66,5 |
| Nivel II | 19,7 | 17,1 |
| Nivel III | 16,2 | 12,6 |
| Nivel IV | 6,7 | 3,8 |

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Resultados y Logros de aprendizaje - TERCE, LLECE, UNESCO (2015).

Situación similar al tercer grado se observa en el sexto grado, donde los niveles de desempeño más bajos se dan en el área de matemáticas y de ciencias. Resulta aún más preocupante el rendimiento de los estudiantes del sexto grado, atendiendo que menos del 1% de estos se ubican en el Nivel 4 en matemáticas y menos del 3% en el área de ciencias.

Tabla 7. TERCE. Paraguay. Niveles de desempeño de los estudiantes de Sexto Grado (%) (2015)

| Nivel | Lectura | Matemática | Ciencias |
|-----------|---------|------------|----------|
| Nivel I | 33,8 | 69,3 | 59,2 |
| Nivel II | 50,3 | 24,8 | 31,2 |
| Nivel III | 9,9 | 5,1 | 7,1 |
| Nivel IV | 5,9 | 0,8 | 2,3 |

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Resultados y Logros de aprendizaje - TERCE, LLECE, UNESCO (2015).

2.3 Consideraciones preliminares

Los indicadores poblacionales —complementados con los indicadores del sistema educativo— muestran que aún existen desafíos importantes para la universalización de la escolarización, el mejoramiento de la eficiencia y la calidad en los diferentes niveles o modalidades educativas.

Alrededor del 5,8% de la población de 15 años y más, no lee ni escribe. El analfabetismo sigue afectando en mayor medida a la población que reside en zonas rurales (9,6%), en situación de pobreza extrema (14%) y a las mujeres (6,5%), dando cuenta de la inequidad de la educación.

El promedio de años de estudios de la población de 15 años y más, es bajo (9 años). Este indicador es más bajo aún para las poblaciones que residen en zonas rurales, están en situación de pobreza y son mujeres.

A pesar de que la educación es obligatoria y gratuita, un alto porcentaje de la población en edad escolar está fuera del sistema educativo, evidenciando claramente que no está garantizado el derecho a la educación. El desafío de la universalización del acceso a la educación se complejiza atendiendo que la cantidad de estudiantes matriculados en la Educación Escolar Básica (1° y 2° ciclos) ha experimentado un decrecimiento sostenido desde el año 2006, lo que ha generado un impacto negativo en la escolarización del 3° ciclo del mismo nivel educativo a partir de 2012 y empieza a incidir en la Educación Media.

El sistema educativo es altamente ineficiente, con altos índices de deserción, atendiendo que solo 6 de cada 10 estudiantes terminan 9 años de escolaridad y solo 4 de cada 10 terminan los 12 años de escolaridad.

La calidad de la educación es baja. Además, son pocos los que permanecen dentro del sistema educativo y estos no aprenden lo que deben de aprender. Los resultados del TERCE ubican a nuestro país por debajo de la media regional para las pruebas de Lectura, Matemáticas, Escritura, tanto para el 3° grado como para 6° grado, así como en Ciencias a los del 6° grado.

La baja calidad de la educación es una de las formas de inequidad social. Esto constituye un gran desafío para la educación democrática, ya que no se trata solamente de enseñar, distribuir conocimientos en la materia, sino de la experiencia de convivencia de los diferentes grupos sociales en los espacios educativos, es decir, que en la escuela empieza el proceso de cohesión social (Lafuente, 2013).

Financiamiento educativo en el Paraguay

CAPÍTULO

3

Financiamiento educativo en el Paraguay

Este apartado tiene como propósito brindar un marco general sobre el financiamiento de la educación en el Paraguay. Si bien, el concepto de financiamiento de la educación incorpora el esfuerzo privado y el público, este capítulo está centrado en analizar la inversión que realiza el Estado a través de la asignación de recursos que son gestionados y ejecutados por el MEC para el cumplimiento de su misión institucional: garantizar una educación de calidad y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Este capítulo se estructura en cuatro partes. La primera parte describe el proceso de elaboración del presupuesto. En la segunda sección se analizan los niveles de esfuerzo del Estado, la participación de la “Función educación”, y específicamente, el presupuesto del MEC en el Presupuesto General Nacional y el Producto Interno Bruto. Asimismo, en la tercera parte se describe la estructura del presupuesto administrado por el MEC para determinar los principales gastos de la institución rectora de la educación y las fuentes de financiamiento que lo sostienen. Por último, se presenta la ejecución del presupuesto del MEC a nivel general y por los diferentes grupos del gasto.

El financiamiento de la educación está considerado en el artículo 85 de la Constitución de 1992, donde establece que: “Los recursos destinados a la educación en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al veinte por ciento del total asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y las donaciones”.

Otra norma que establece determinaciones específicas sobre el financiamiento en educación, es la Ley n.º 4.758/2012, que crea el Fondo Nacional para la Inversión y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI) que asigna fondos adicionales y complementarios al sector educativo, conforme lo establece la propia ley.

El financiamiento público está regido principalmente por la Ley n.º 1.535/1999 de “Administración Financiera del Estado” y la ley n.º 5.098/2016 de “Responsabilidad Fiscal”. Bajo este marco, el presupuesto público es el principal instrumento de planificación y gestión de la política pública nacional. Por ello, el presupuesto es la primera herramienta concreta que permitirá, en mayor o menor medida, garantizar la educación como bien público y derecho humano fundamental.

Así también, es útil comprender que el presupuesto es de naturaleza dual. El presupuesto, además de ser una herramienta técnica, es una herramienta política. Es técnica porque de su buen diseño depende el cumplimiento de los objetivos, y es política porque refleja los objetivos del Estado (Serafini, 2011). En la misma línea, Serafini señala que, en el debate presupuestario, además de atender la eficiencia, la calidad y la transparencia del gasto, resulta ineludible la responsabilidad de tomar medidas en pos de una justicia distributiva.

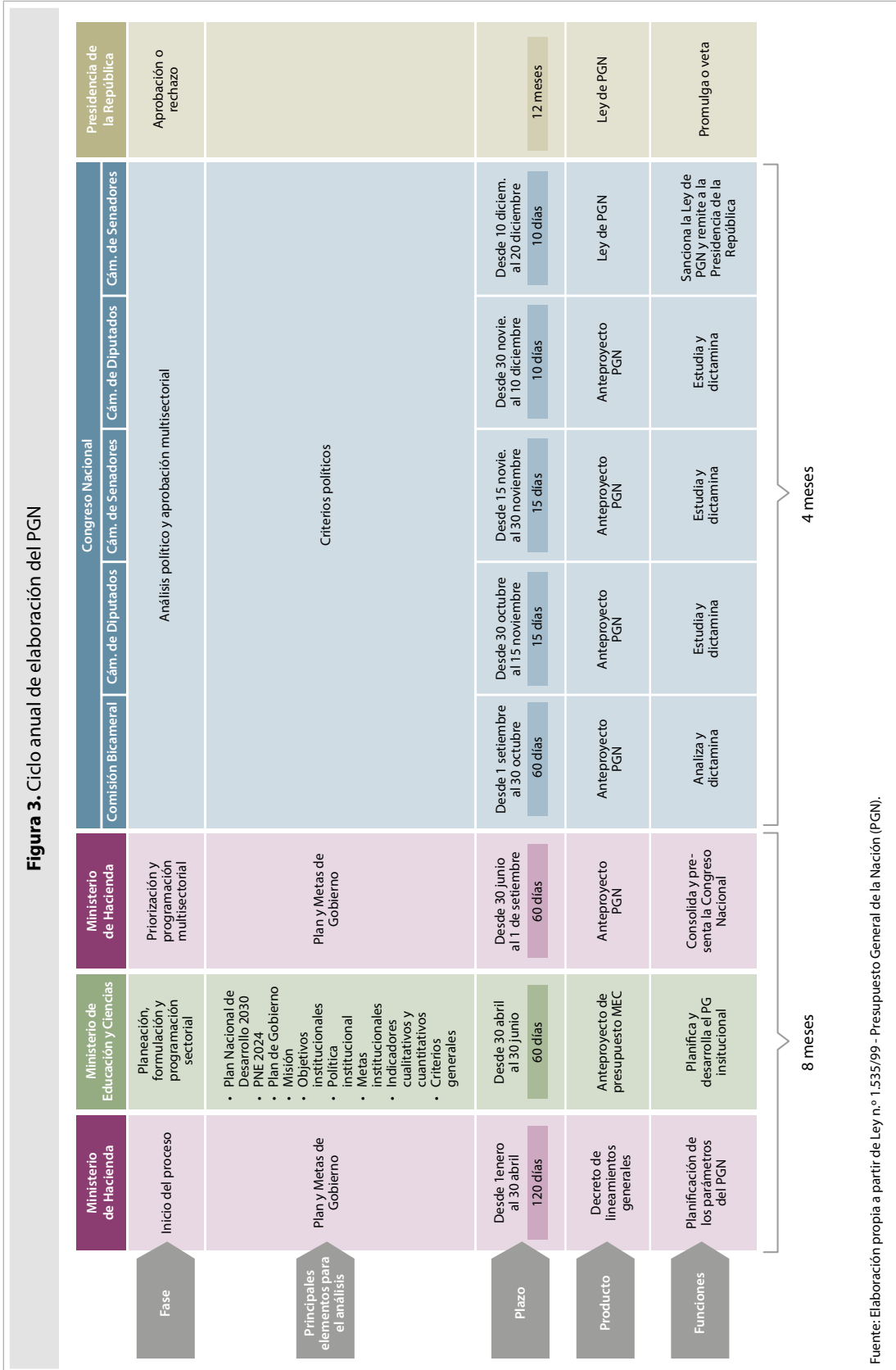
3.1 Elaboración del presupuesto

La Ley n.º 1.535/1999, en su artículo 5º, define al Presupuesto General de la Nación (PGN) como “el instrumento de asignación de recursos financieros para el cumplimiento de las políticas y los objetivos estatales”. Este mismo, “constituye la expresión financiera del plan de trabajo anual de los organismos y entidades del Estado. En él, se prevé la cantidad y el origen de los ingresos, se determina el monto de los gastos autorizados y los mecanismos de financiamiento”. En síntesis, un presupuesto es el instrumento a través del cual el Estado determina los gastos a realizar y en qué se empleará el dinero público por medio de sus entidades y dependencias.

En nuestro país, el anteproyecto de presupuesto es elaborado por cada organismo y entidad del Estado. A su vez, el anteproyecto de presupuesto está previamente determinado por los lineamientos establecidos por el Ministerio de Hacienda a través de los respectivos decretos de lineamiento de elaboración de anteproyecto de presupuesto. Como puede verse en la figura 3, el presupuesto para la cartera de educación es elaborado por el MEC, siguiendo las normativas mencionadas previamente y en función principalmente al plan sectorial vigente. Para el periodo 2011 a la fecha, es el Plan Nacional de Educación 2024.

Una vez presentado al Ministerio de Hacienda todos los presupuestos de las entidades, este realiza la consolidación en el marco de las normativas que rigen el procedimiento de elaboración del PGN. El Poder Ejecutivo entrega el anteproyecto al Congreso, pasando por las dos cámaras, para realizar sus modificaciones “siempre que existan razones fundadas y el respaldo económico requerido para tales modificaciones”⁶. Luego de la deliberación, el Congreso aprueba —con o sin modificaciones— el presupuesto y remite la Ley que aprueba el PGN al Poder Ejecutivo, para su promulgación. Este último tiene la decisión de promulgar o vetar la Ley que aprueba el presupuesto. En caso de que ocurra lo segundo, el presupuesto quedará tal cual el año fiscal anterior. El presupuesto es aprobado anualmente por Ley de la Nación y fenece con el cierre del ejercicio fiscal.

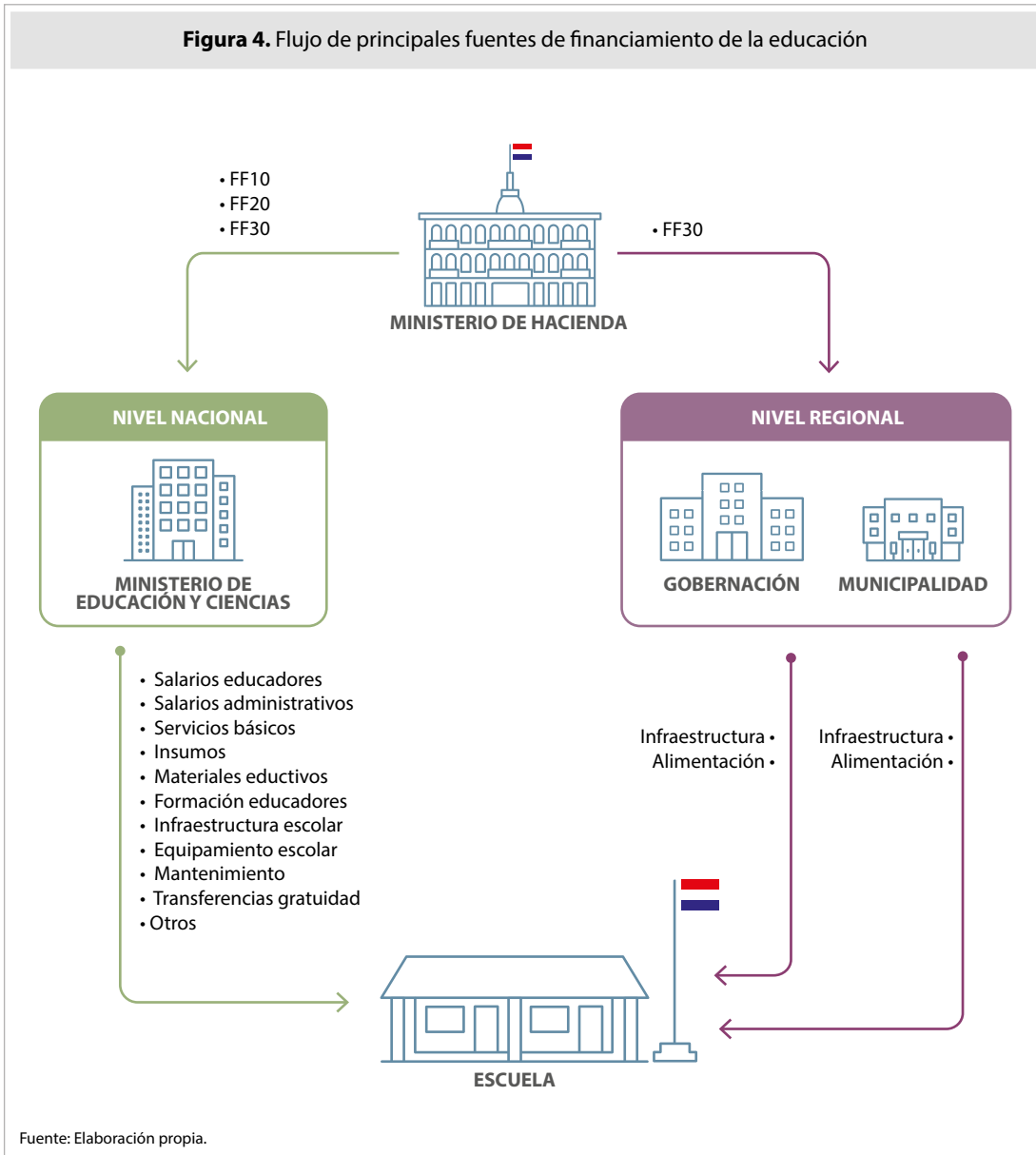
⁶ Ley n.º 1.535 de “Administración Financiera del Estado”.



Fuente: Elaboración propia a partir de Ley n.º 1.535/99 - Presupuesto General de la Nación (PGN).

Este proceso legal se cumple todos los años. El CONEC (1998), ya en 1995, había señalado a esta situación como una de las debilidades de la dinámica anual de formulación de presupuesto, dado que dificulta la planificación a mediano y largo plazo, además de generar un alto grado de incertidumbre para prever los recursos con que realmente se contarán para llevar adelante las políticas educativas.

Figura 4. Flujo de principales fuentes de financiamiento de la educación



Para identificar el presupuesto del sector de la educación administrado por el MEC, cabe formular algunas precisiones para una correcta interpretación, las cuales se presentan a continuación.

En el PGN se halla establecida la clasificación funcional de recursos destinados a la educación y cultura, denominada "Función educación". La misma integra el presupuesto administrado por el MEC, los recursos destinados a las entidades descentralizadas tales como el Instituto Nacional del Indígena, las universidades nacionales, la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, el Consejo Nacional de Educación Superior y otras instituciones que ofrecen servicios educativos (Ley n.º 1.535/1999).

Además de la totalidad de los recursos que figuran en el Ministerio de Educación y Ciencias como organismo de la Administración Central, "Función educación" también integra los recursos destinados a otros ministerios que ofrecen ciertos servicios educativos tales como: Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior, Consejo de la Magistratura y Ministerio de Salud. De igual forma, incorpora los recursos destinados a la educación por los gobiernos departamentales y municipales. Estos recursos por lo general no aparecen en el presupuesto de educación.

Figura 5. Función educación

| Recursos destinados a educación incluidos en los presupuestos de las siguientes instituciones | | | |
|---|-------------------|---|---|
| PGN | Función educación | Presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencias | Porción del presupuesto administrado por el Ministerio de Educación y Ciencias. |
| | | | Porción del presupuesto administrado por: Entidades descentralizadas (Instituto Nacional del Indígena, las universidades nacionales, la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior y el Consejo Nacional de Educación Superior. |
| | | Porción del presupuesto de otros Ministerios (Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior y Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo). | |
| | | Porción del presupuesto del Consejo de la Magistratura | |
| | | Porción del presupuesto de Gobernaciones | |
| | | Porción del presupuesto de Municipios | |

Fuente: Elaboración a partir de la Ley n.º 1.535/1999.

En el presente análisis, identificamos como **“Educación” a los recursos que figuran en el PGN como Ministerio de Educación y Ciencias e incluye las transferencias a entidades descentralizadas.** Mientras que los recursos administrados exclusivamente por el Ministerio de Educación y Ciencias lo identificamos como Presupuesto Neto MEC.

Son nociones necesarias para una mejor comprensión del presupuesto:

Presupuesto Educación: aprobado por Ley de la Nación, es el presupuesto total asignado al MEC como organismo funcional del Estado y parte de la administración central. Incluye las transferencias corrientes y de capital a las entidades descentralizadas tales como el Instituto Nacional del Indígena, las universidades nacionales, la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, y el Consejo Nacional de Educación Superior.

Presupuesto neto MEC: está compuesto por los recursos presupuestarios administrados directamente por el MEC a través de su Dirección General de Administración y Finanzas (DGAF), llamada Unidad de Administración Financiera (UAF-Central) y a través de las Subunidades de Administración y Finanzas.

Además, conviene no perder de vista que existen variaciones en el presupuesto aprobado por la Ley de Presupuesto, conforme a las normas vigentes. Esto significa que el presupuesto aprobado no siempre se ejecuta fielmente puesto que puede sufrir variaciones durante un ejercicio fiscal: estos están dados por el plan financiero, el plan de caja o por las ampliaciones presupuestarias (véase Figura 6).

Plan financiero: se elabora teniendo en cuenta las posibilidades reales de financiamiento del presupuesto aprobado por ley y es determinado a través de la Programación Financiera y la priorización institucional. Los valores totales pueden ser iguales o menores al presupuesto total aprobado. En caso de registrarse ampliaciones presupuestarias, este puede ser superior al presupuesto aprobado inicialmente. Sirve de marco de referencia para la programación de caja y la asignación de cuotas.

Plan de caja: es el instrumento de programación de fondos de corto plazo de la Tesorería General e Institucional que se conforma de acuerdo con las prioridades previstas en los planes financieros y está sujeto a la disponibilidad de recursos de la Tesorería General e Institucional. Esta asignación constituye el límite mensual de las instituciones para contraer obligaciones y solicitar recursos.

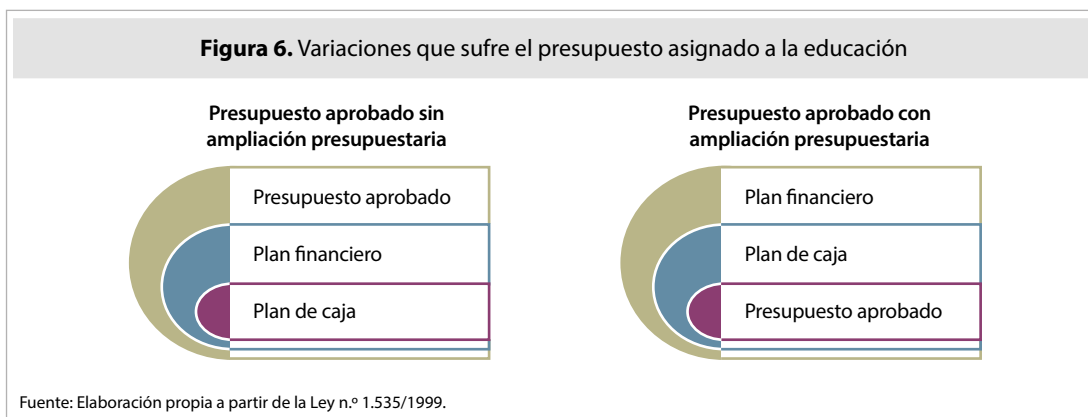
El presupuesto se organiza por programas:

Tipo de presupuesto 1: Programas de Administración.

Tipo de presupuesto 2: Programas de Acción.

Tipo de presupuesto 3: Programas de Inversión.

Tipo de presupuesto 4: Programas del Servicio de la Deuda Pública (no se programa en el presupuesto sectorial).

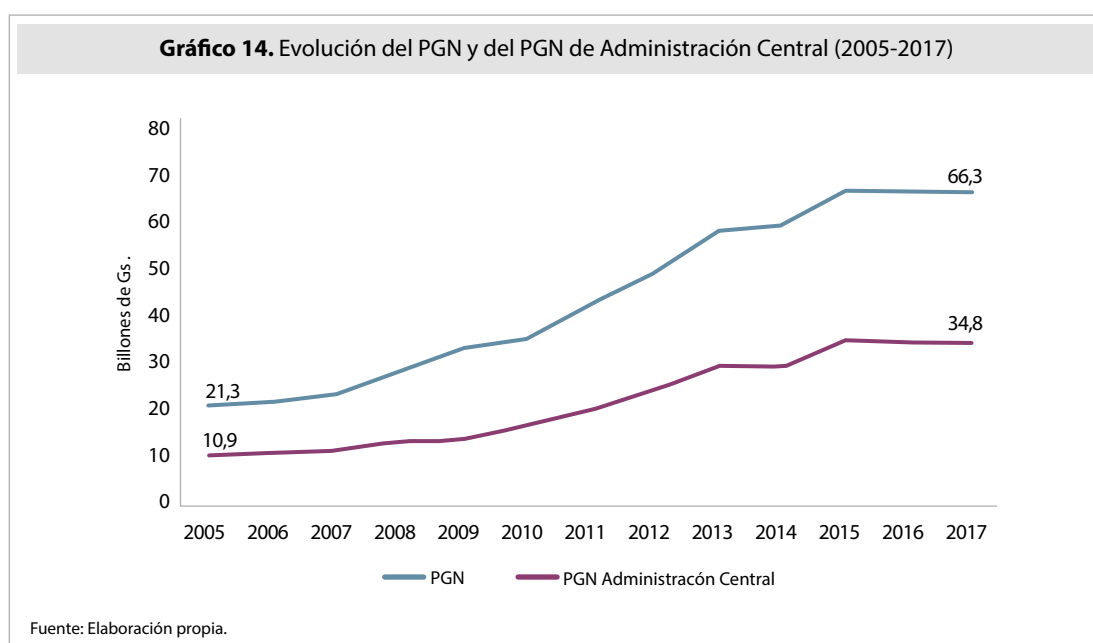


3.2 Esfuerzo de gobierno en educación

La responsabilidad de financiar la educación pública recae en la mayoría de los países en el Estado que destina una parte de los ingresos fiscales al financiamiento del sistema.

Este esfuerzo financiero público se mide normalmente a través de indicadores macro de proporción en función al PIB, en función al ingreso o gasto público que se asigna al pago de los servicios educativos, o a un nivel más específico de inversión por alumno en un periodo.

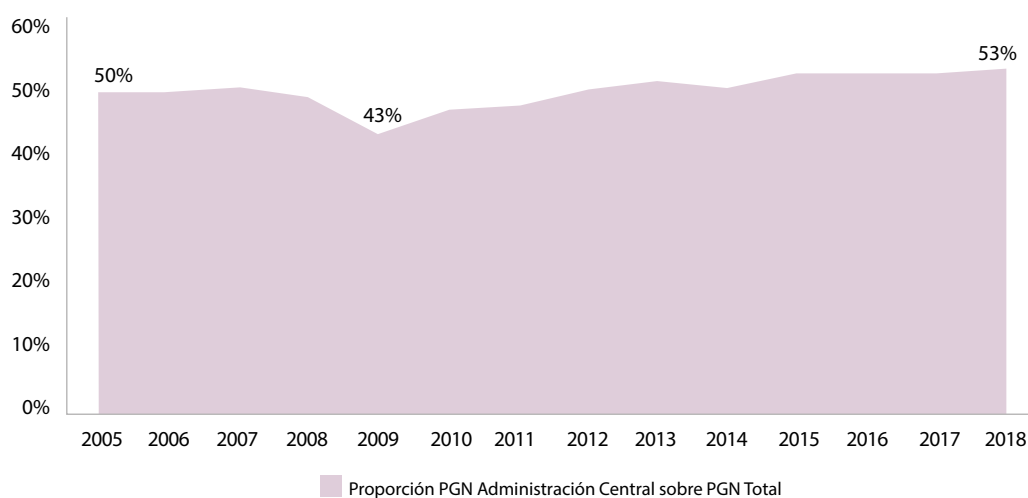
Y para el efecto, en esta sección se analizará primeramente el presupuesto global de educación y el plan financiero del presupuesto neto administrado por el MEC, ambos en relación con la evolución del Presupuesto General de Gastos de la Nación de la Administración Central, como principal indicador para la determinación de los niveles mínimos de asignación de recursos para el sector.



La evolución a lo largo de los últimos años de la porción de Administración Central del PGN ha dado cuenta de un crecimiento acumulado del 329% en términos corrientes, pasando de valores de 10,9 billones de guaraníes a poco más de 34,8 billones en el periodo 2006-2017, tal como se expone en el gráfico 14 de Evolución de PGN y PGN de Administración Central.

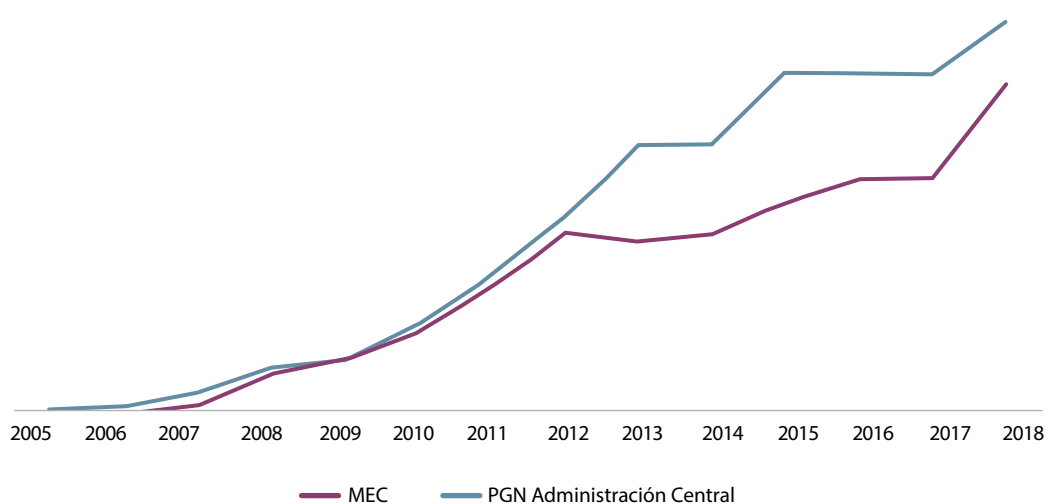
La porción de Administración Central ha acompañado a lo largo de ese periodo proporcionalmente el crecimiento del Presupuesto General de la Nación, en un promedio equivalente al 50% al total del PGN. Sin embargo, el crecimiento de los recursos destinados a Educación e identificado a través de la Función Educación como indicador macro han dado cuenta de un crecimiento acumulado de 317% en el mismo periodo del 2006-2017; levemente inferior al crecimiento del PGN. Corresponde mencionar que la participación del presupuesto destinado a la educación sobre el presupuesto de Administración Central permite, por un lado, verificar el cumplimiento del art. 85 de la CN y, por otro lado, el nivel de prioridad que el Estado a través del Poder Ejecutivo asigna a la educación (Gráfico 15).

Gráfico 15. PGN Administración Central sobre PGN (2005-2018)



Fuente: Elaboración propia.

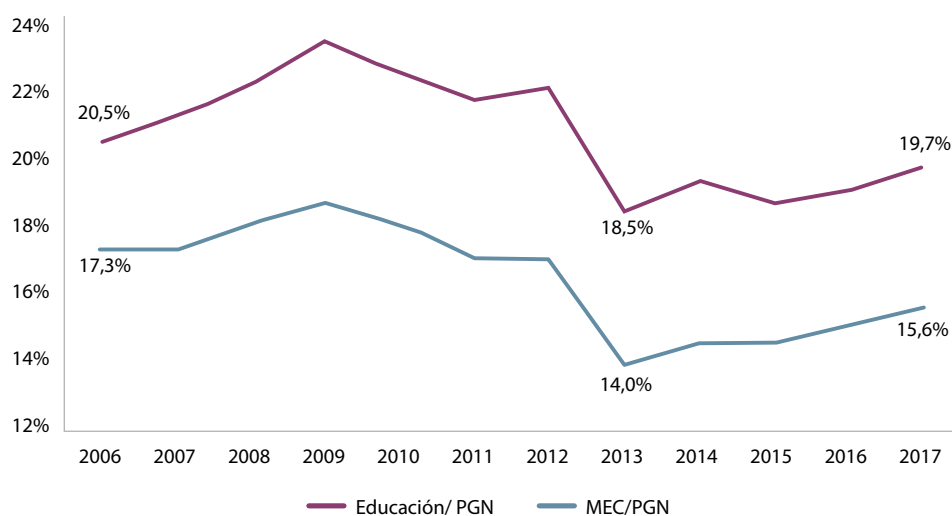
Gráfico 16. Evolución del PGN de Administración Central y Presupuesto MEC (2005-2018)



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, el Presupuesto destinado al MEC en función a la evolución del PGN de Administración Central ha dado cuenta en el mismo periodo 2006-2017 de un acompañamiento proporcional. En los primeros años 2006-2012 con una alta evolución del crecimiento y una retracción considerable en el periodo 2013-2017, tal como se observa en el gráfico 16.

Gráfico 17. Porcentaje del presupuesto destinado a educación en relación al PGN de Administración Central (2006 – 2017)



Nota: Educación/PGN: incluye el presupuesto del MEC y las transferencias a entidades descentralizadas (Universidad Nacional, CONES, ANEAES, otros) | MEC/PGN: incluye solo el presupuesto administrado por el MEC - PGN: corresponde a Administración Central, incluye todas las fuentes | PIB= al 28/03/2017.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MEC-DGAF.

El indicador Educación/PGN en el gráfico 17, si bien no excluye los préstamos y donaciones como establece el artículo 85 de la CN, muestra una tendencia de crecimiento sostenido del porcentaje de recursos destinados a la educación sobre el PGN en el periodo 2006-2012, manteniéndose por encima del 20% a lo largo del periodo 2006-2012. En el 2013, la participación del presupuesto MEC/PGN que figura como Ministerio de Educación⁷ en el PGN decreció considerablemente, y no pudo recuperarse en los últimos cinco años del periodo analizado.

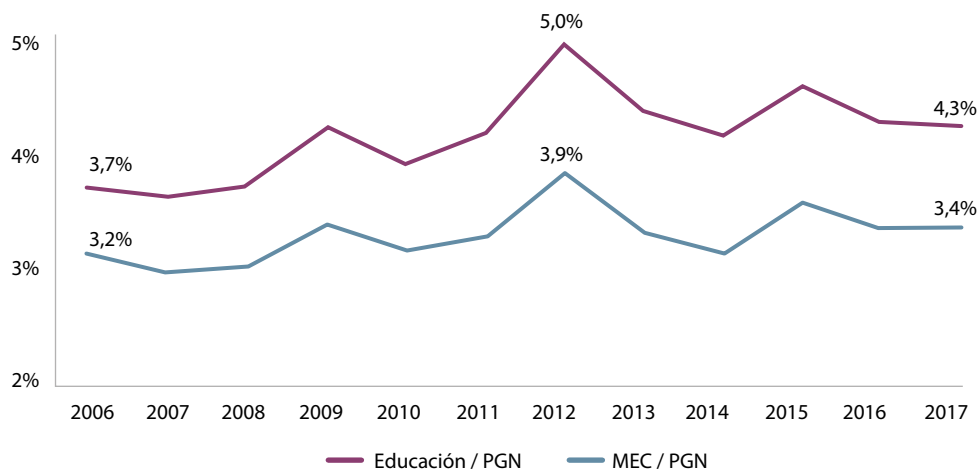
En los últimos años los recursos administrados directamente por el MEC (Presupuesto neto) se han mantenido por debajo del 16%. En el 2013, llegó a su punto más bajo de participación sobre el PGN (14%). Este decrecimiento es coincidente con la entrada en vigencia de la Ley n.º 4.758/2012 que crea el FONACIDE y el FEEL, que asigna recursos adicionales a la educación, para el mejoramiento de la infraestructura escolar, alimentación escolar, formación docente, primera infancia, evaluación, entre otros.

La dinámica presupuestaria y la concesión de recursos para el financiamiento de políticas educativas a nivel nacional sugieren que lo que pretendía establecerse como piso, de la asignación presupuestaria del 20% a la educación, conforme a lo establecido en el artículo 85 de Constitución Nacional, se convirtió finalmente en el techo para la asignación de recursos destinados al sector.

⁷ Refiere al presupuesto administrado exclusivamente por el MEC.

El financiamiento público de la educación mantuvo en el periodo un promedio entorno al 4% del PIB, mientras que el presupuesto administrado exclusivamente por el MEC —inclusive con los recursos adicionales, provenientes del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI)— se mantuvo en torno al 3,4% (Gráfico 18).

Gráfico 18. Gasto en educación del Gobierno central, 2006 - 2017 en porcentaje del PIB (2006-2017)

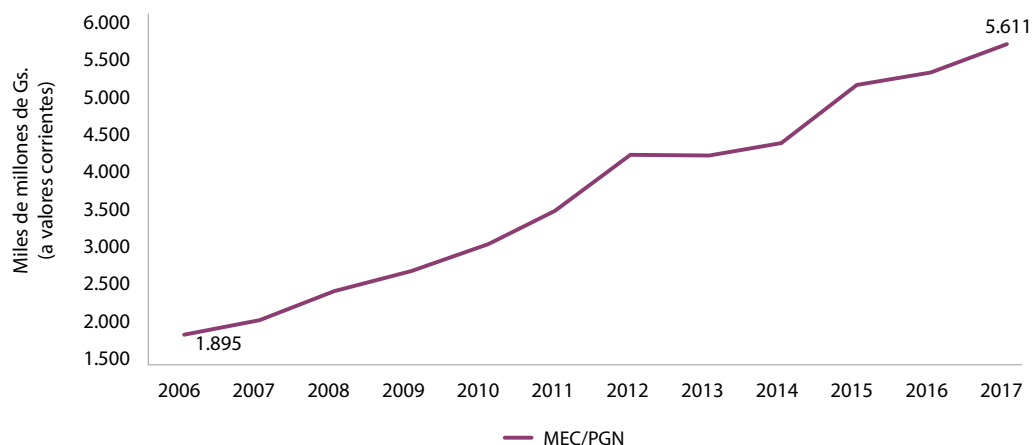


Nota: Educación/PGN: incluye el presupuesto del MEC y las transferencias a entidades descentralizadas (Universidad Nacional, CONES, ANEAES, otros) | MEC/PGN: incluye solo el presupuesto administrado por el MEC|PGN: corresponde a Administración Central, incluye todas las fuentes | PIB= al 28/03/2017.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MEC - DGAF (2006 -2017).

Durante el periodo 2006-2017 el presupuesto MEC, incluyendo todas las fuentes de financiamiento, se incrementó en términos corrientes 196%, es decir, 2,96 veces, pasando de G. 1.895.090.891.455 a G. 5.611.400.866.951.

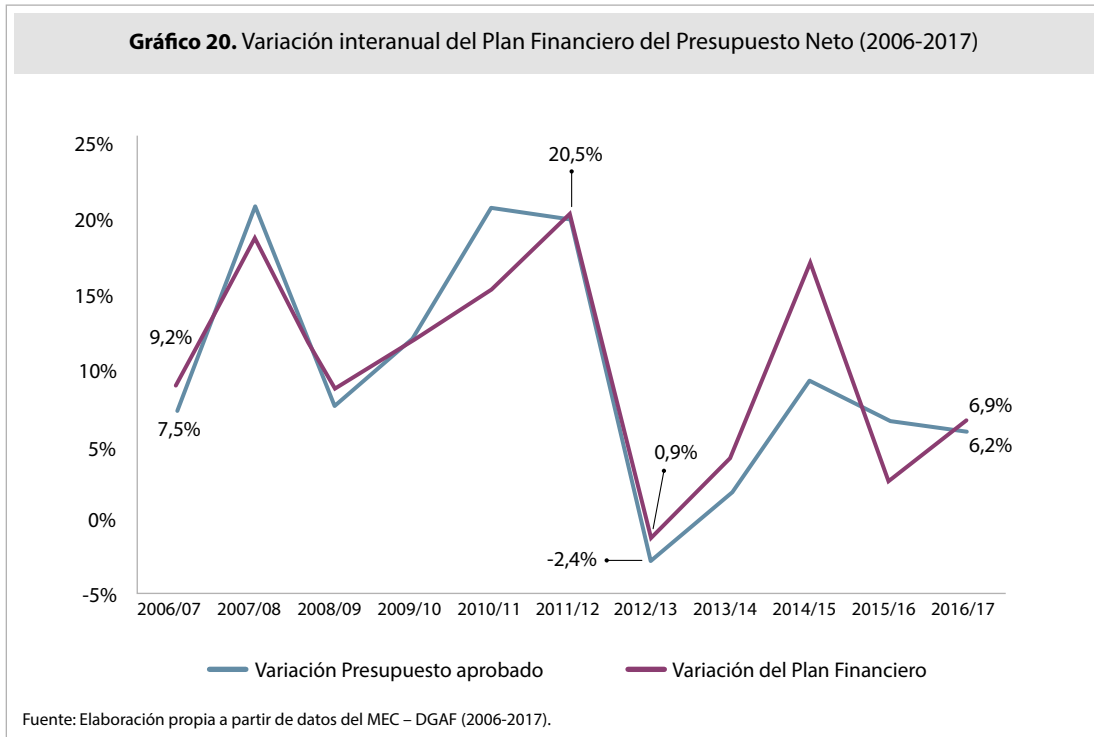
Gráfico 19. Presupuesto Neto - Plan Financiero MEC (2006 – 2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MEC - DGAF (2006 -2017).

El gráfico 20, que expone la tasa de variación interanual del Plan Financiero del Presupuesto Neto del MEC, da cuenta de una dinámica fluctuante, y casi imprevisible para la consolidación de políticas de mediano y largo plazo.

Como puede notarse, desde el 2009 hasta el 2012 hubo un crecimiento sostenido pasando de 9,2% a 20,5% respectivamente, para luego decrecer un 2,4% (G. -36.000 millones) en el presupuesto aprobado y del 0,9% en el Plan financiero, durante el 2012 y el 2013.



Conforme lo mencionado previamente este decrecimiento coincide con la entrada en vigencia de la Ley n.º 4.758/2012 que crea el FONACIDE y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación, momento en el cual se retira del presupuesto del MEC las partidas presupuestarias a las cuales la Ley n.º 4.758/2012 hace referencia, dando cuenta que no se ha cumplido con lo establecido en el artículo 10⁸ de la referida ley.

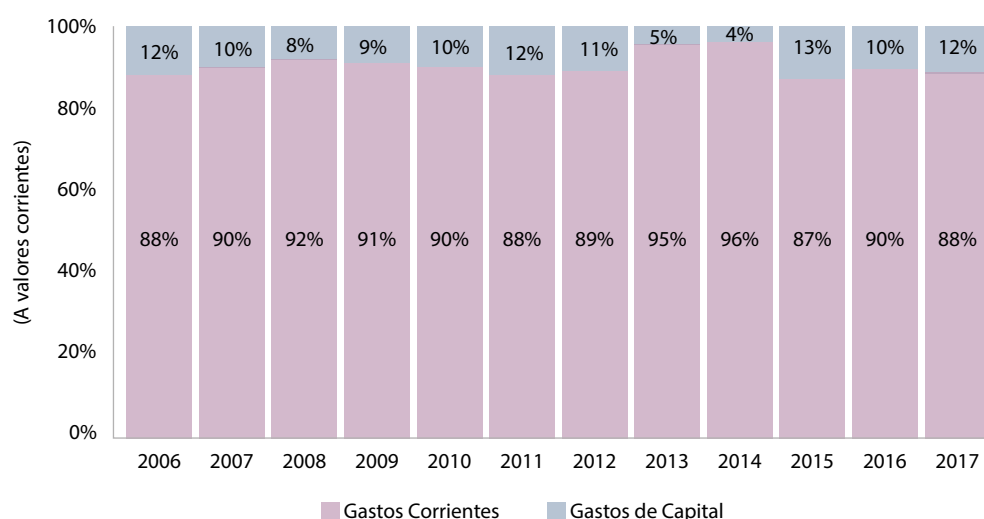
⁸ Ley 4758/2012. Art 10. Los recursos del Fondo serán recursos adicionales y complementarios al mínimo presupuestario previsto en el Artículo 85 de la Constitución Nacional y al gasto consolidado del Ministerio de Educación y Cultura; el cual deberá mantener la proporcionalidad y crecimiento progresivo en los años de aplicación de la presente Ley, conforme a lo establecido en la política sectorial. El Ministerio de Educación y Cultura, en adelante denominado MEC, no podrá reemplazar con la asignación creada por esta Ley, ninguna política universal de formación, equipamiento, dotación de materiales escolares o subsidio a actividades educativas complementarias dentro y fuera del establecimiento escolar.

3.3 Estructura del presupuesto neto del MEC (Plan financiero)

En este apartado se profundiza en el análisis del Presupuesto neto - Plan financiero del MEC, en función a los gastos corrientes y de capital, fuentes de financiamiento y el detalle de subgrupos de gastos con el propósito de evidenciar el comportamiento y la evolución del financiamiento público en educación.

El presupuesto de educación mayoritariamente se destina al financiamiento de gastos corrientes (incluye gastos salariales y no salariales), manteniéndose en el periodo en una proporción de entre 87% a 92% aproximadamente, a excepción de 2013 y 2014 que superó el 95% (Gráfico 21).

Gráfico 21. Distribución del Presupuesto Neto - Plan financiero según clasificación económica (2006-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la MEC-DGPE y DGAF (2006-2017).

3.4 Grupos del gasto

La distribución del plan financiero por grandes grupos del gasto permite mostrar cómo está compuesto el presupuesto del MEC y la proporción de cada uno en el presupuesto total. Como puede notarse en la Tabla 8, en casi todos los grupos del gasto se registraron aumentos superiores al 100%, a excepción del grupo 900 (Otros gastos), siendo los más significativos los correspondientes a los grupos del gasto 200 (Servicios no Personales, con un 877%) y 500 (Inversión Física, con un 322%). El crecimiento de los recursos destinados a inversión física (322%) se debe en mayor medida al incremento de la fuente de financiamiento 30 (FEEI).

Tabla 8: Crecimiento del Presupuesto Neto - Plan financiero por grupos del gasto (2006-2017)

| Grupo del gasto | 2006 | 2017 | Variación |
|----------------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------|
| 100- Servicios personales | 1.615.014.321.105 | 4.542.682.959.207 | 181% |
| 200- Servicios no personales | 30.279.789.973 | 295.897.667.350 | 877% |
| 300- Bienes de consumo e insumos | 55.669.968.266 | 116.729.901.592 | 110% |
| 500- Inversión Física | 95.772.686.667 | 403.942.199.576 | 322% |
| 800- Transferencias | 97.504.772.266 | 250.818.726.732 | 157% |
| 900- Otros Gastos | 849.553.178 | 1.329.412.494 | 56% |
| Presupuesto neto | 1.895.090.891.455 | 5.611.400.866.951 | 196% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la MEC - DGAF (2006-2017).

Cuadro 1. Grupos del Gasto.

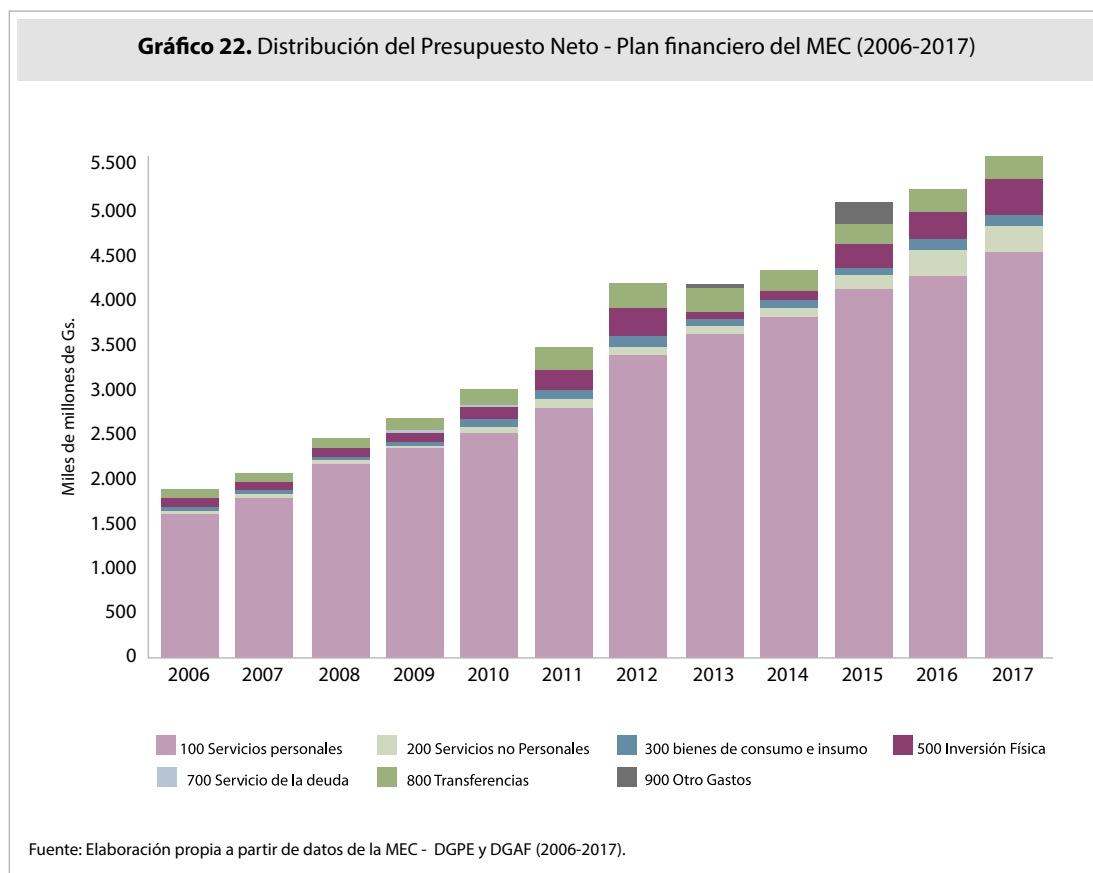
La clasificación por objetos de gasto tiene la finalidad de determinar la naturaleza de los bienes y servicios que adquieren las entidades del Estado. Cuenta con tres niveles y con una codificación de tres dígitos. El primer dígito identifica un *grupo del gasto* genérico y homogéneo, por ejemplo 100 – Servicios Personales. El segundo dígito identifica el subgrupo y el tercero el objeto del gasto por ejemplo 110 - REMUNERACIONES BASICAS y 111 SUELDOS. A continuación, se presentan los Grupos del gasto referidos en el presente informe y sus descripciones de acuerdo al Clasificador Presupuestario del ejercicio fiscal 2016.

| | | |
|-----|-----------------------------|---|
| 100 | Servicios personales | Retribuciones a los funcionarios o empleados y/o personal. Comprende remuneraciones básicas, remuneraciones temporales, asignaciones complementarias, personal contratado, remuneraciones por servicios en el exterior y otros gastos de personal. |
| 200 | Servicios no personales | Servicios para el funcionamiento de los entes estatales incluidos los que se destinan a conservación y reparación de bienes de capital. Comprenden: servicios básicos, arrendamientos de edificios, terrenos y equipos, servicios de mantenimiento, limpieza y reparación, servicios técnicos y profesionales, publicidad e impresión, servicios comerciales y financieros. |
| 300 | Bienes de consumo e insumos | Gastos en concepto de materiales y suministros consumibles para el funcionamiento de los Organismos y Entidades del Estado y gastos destinados a la conservación y reparación de bienes de capital. Las principales características que deben reunir los bienes comprendidos en este grupo son, los que por su naturaleza están destinados al consumo final, intermedio y propio o de terceros y que su tiempo de utilización, sea generalmente dentro del ejercicio fiscal. Incluyen alimentos para personas y animales, textiles y vestuarios, productos de papel, cartón e impresos, bienes de consumo de oficinas, productos químicos y medicinales, combustibles y lubricantes y otros bienes de consumo no citados anteriormente. |
| 500 | Inversión física | Gastos de inversiones en adquisiciones de inmuebles, construcciones, reconstrucciones y reparaciones mayores de bienes públicos de capital, adquisiciones de maquinarias, equipos, semovientes y activos intangibles, inclusive estudios de proyectos de inversión destinados a conformar el capital fijo. |

| | | |
|-----|------------------------------|--|
| 700 | Servicio de la deuda pública | Comprende el pago de intereses, comisiones, amortizaciones y otros gastos de la deuda pública interna y externa, de corto, mediano y largo plazo, la deuda documentada con proveedores residentes en el país y en el exterior, la recompra de títulos y bonos de deuda interna y externa, el refinanciamiento o conversión de la deuda pública. |
| 800 | Transferencias | Aportes entre Entidades y Organismos del Estado, destinados a financiar gastos corrientes o de capital. Constituyen recursos reembolsables o no y sin contraprestación de bienes o servicios. Comprende las transferencias a los sectores público, privado y al sector externo. Además, se utiliza en este grupo el Objeto del Gasto 968 para la aplicación de las deudas pendientes de pago de ejercicios anteriores cuando la naturaleza del gasto guarda relación con las transferencias. |
| 900 | Otros gastos | Erogaciones no contempladas en los grupos de gasto anteriores. Comprenden el pago de impuestos, tasas y multas, la devolución de impuestos, intereses de entidades financieras públicas, los descuentos por ventas, reservas técnicas y cambiarias, deudas pendientes de pago de ejercicios anteriores, gastos reservados e imprevistos. No incluyen los cargos por las provisiones, reservas anuales para depreciación correspondientes al uso de activos fijos y amortización de activos intangibles, ni el importe derivado de operaciones que disminuyen el patrimonio (capital, reservas y resultados acumulados de ejercicios anteriores) de las empresas públicas y entidades financieras, cuya información corresponde al balance. |

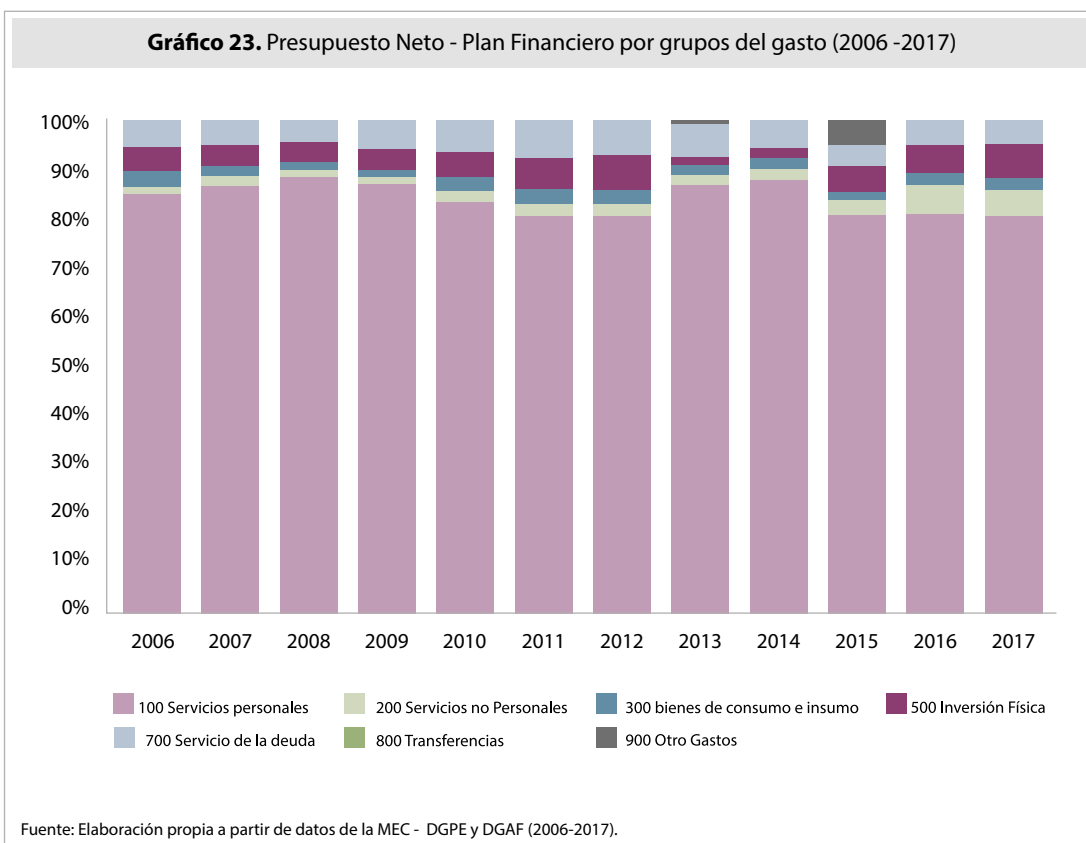
Fuente: Clasificador presupuestario de ingresos, gastos y financiamiento ejercicio fiscal (2016).

La distribución del presupuesto por grupos del gasto (Gráfico 22) permite visualizar la evolución de cada objeto en el periodo considerado, así como la magnitud que representa sobre el presupuesto total. Como es de suponerse, la proporción de gastos salariales en los presupuestos de los Ministerios de Educación es considerablemente alta debido a que la educación es un servicio cuyo principal componente lo constituyen sus recursos humanos.



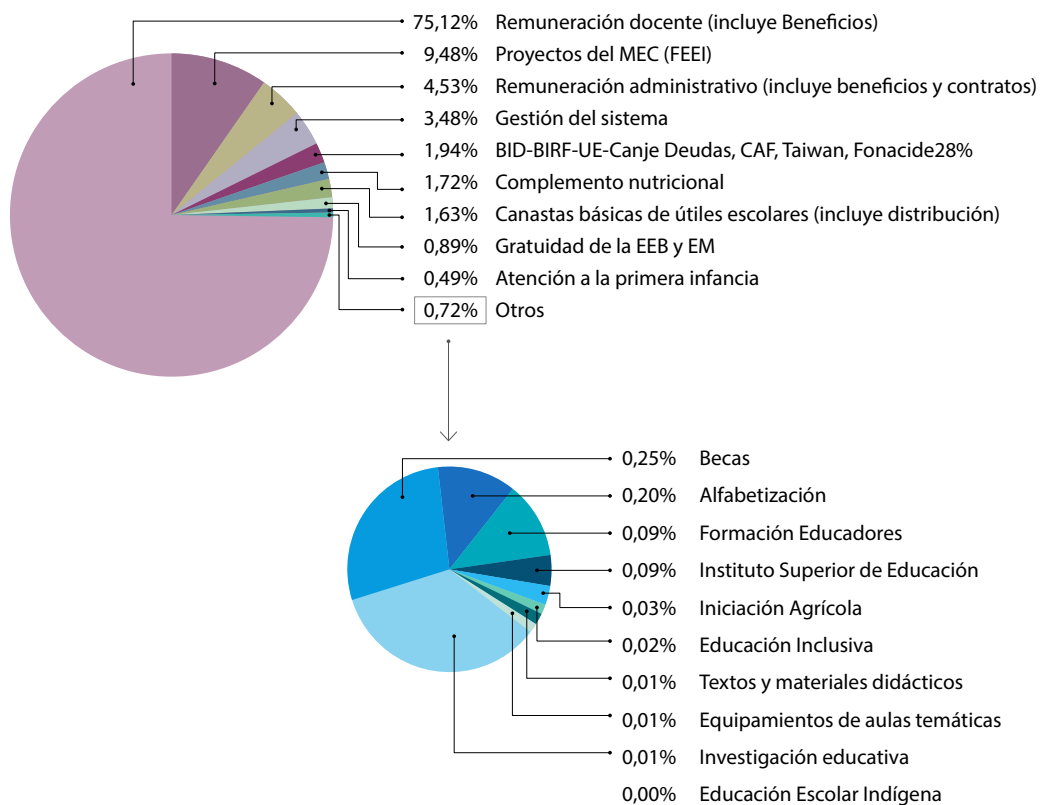
Como puede observarse en el gráfico 23, los niveles más bajos de participación de gastos salariales se registraron en los años 2011 y 2012, siendo de 80,7% en dichos años. Esta situación se dio como resultado del incremento de los recursos asignados a los otros grupos de gastos y no por una disminución de los servicios personales. Este comportamiento coincide con la incorporación al presupuesto del MEC de partidas presupuestarias para transferencias de los fondos a las instituciones educativas para gastos de funcionamiento y la universalización de la dotación de útiles escolares.

Por otra parte, los recursos destinados al grupo 500 (Inversión en todo el periodo 2006-2017) se mantuvieron en promedio por debajo del 5% de participación en el presupuesto, dando cuenta la baja incidencia, disponibilidad y en consecuencia la precarización de las condiciones para el aprendizaje (infraestructura y equipamiento).



El siguiente gráfico muestra cómo se distribuyen los recursos asignados a la educación, en específico aquellas intervenciones que llegan directamente al estudiante (kits escolares, alimentación escolar o becas); los que llegan a las escuelas como los recursos que se transfieren a las instituciones educativas para gastos de funcionamiento (gratuidad de la educación); así como los destinados a la financiación de los gastos de funcionamiento del MEC. Como puede notarse, aproximadamente el 80% de la inversión corresponde al pago de recursos humanos, incluidos sus beneficios.

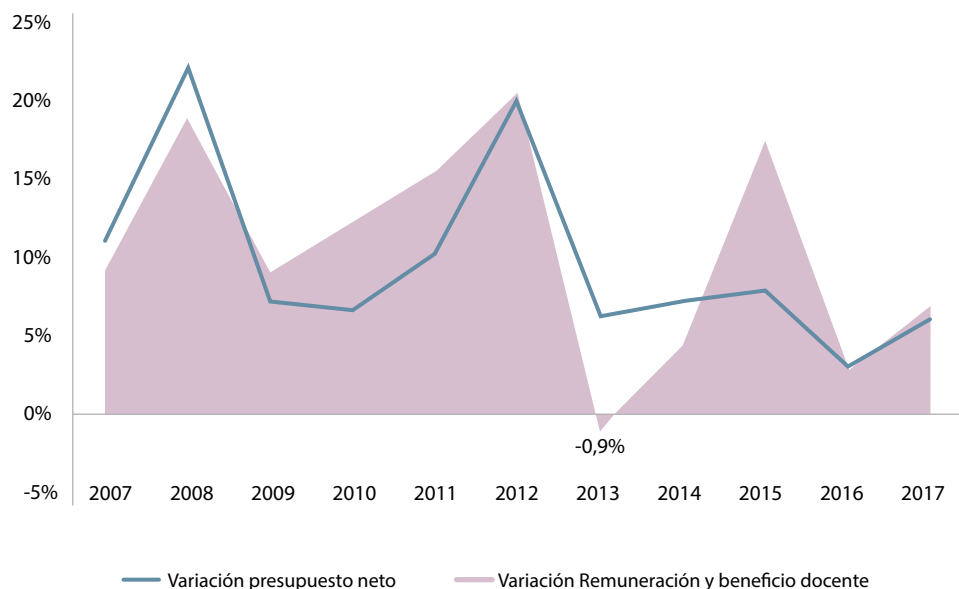
Gráfico 24. Programas y Proyectos que componen la estructura del gasto MEC (2017)
(Detalle de inversión por principales programas y estrategias)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la MEC - DGPE y DGAF (2017).

El análisis del grupo de gastos 100 (Servicios personales), específicamente los recursos destinados a la remuneración de los educadores, evidencia que durante el periodo en análisis (2006-2017) incrementaron los recursos destinados al financiamiento del salario, escalafón docente y subsidio familiar. Este aumento incluso se mantiene en aquellos años en los cuales el presupuesto neto ha decrecido.

Gráfico 25. Variación interanual del Presupuesto Neto - Plan Financiero. Salario Docente y Beneficio Docente (2006-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MEC - DGPE y DGAF (2006-2017).

3.5 Fuentes de financiamiento

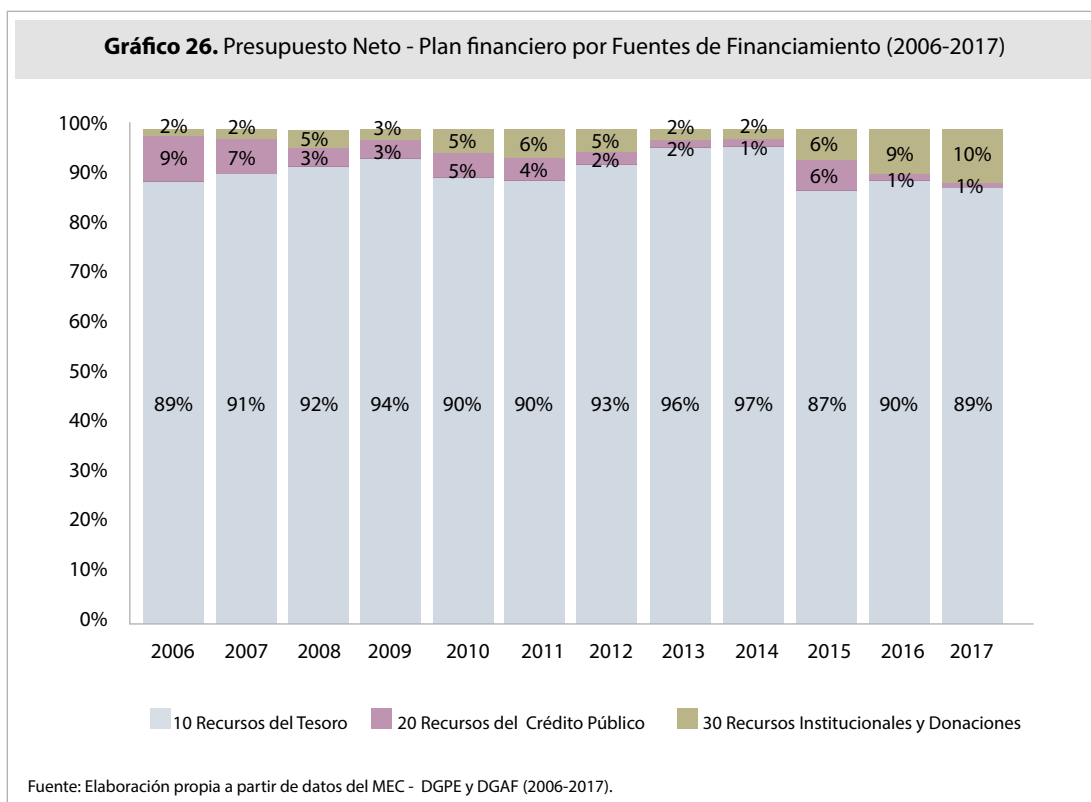
El análisis de las fuentes de financiamiento del presupuesto de MEC permite identificar la procedencia de los recursos con los cuales se financian las políticas educativas.

Tabla 9: Fuentes de Financiamiento.

| FF | Descripción |
|---------------------------------|---|
| 10 Recursos del Tesoro | Constituidos principalmente por los impuestos que se cobran a personas y empresas, estando entre ellas el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto a la Renta de las Empresas, el Selectivo al Consumo y los impuestos al Comercio Exterior. Dentro de estos recursos se encuentran también los royalties y las compensaciones recibidas de las hidroeléctricas de Itaipú y Yacretá. |
| 20 Recursos del Crédito Público | Lo constituyen los préstamos que recibe el Estado paraguayo para financiar gastos de inversión pública en infraestructura física y social. |
| 30 Recursos Institucionales | Son aquellos generados por las propias instituciones públicas y administradas por la propia entidad receptora. |

Fuente: Zarate, W. (2010). El presupuesto y el gasto público en Paraguay.

Como puede notarse en el gráfico 26, durante el periodo 2006-2017, aproximadamente el 90% de la inversión en educación está sostenida con recursos del Tesoro Nacional (FF10). Por otra parte, en lo que respecta a recursos del Crédito Público (FF20) se observa una reducción considerable (-86%) en su participación. En contrapartida, los Recursos Institucionales y Donaciones (FF30) tuvieron un incremento del 592%. El incremento de los recursos de FF30 se debe en gran medida a los proyectos financiados por el FEEL.



Los principales programas implementados en el sector con financiamiento externo—incluidos en el PGN— de la serie analizada se detallan a continuación:

**Financiamiento
BID**

Escuela Viva I (2001-2005)

Programa de Fortalecimiento de la Reforma Educativa en la Educación Escolar Básica, por USD 44 millones, aprobado en el 2000. Tuvo como objetivo mejorar la calidad y equidad de la Educación Escolar Básica, contribuyendo así a la disminución de la pobreza y al desarrollo del país.

Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial y Pre-escolar (2003-2008)

Aprobado en 2003 por USD 23.4 millones, con una contrapartida de USD 10.6 millones. Este programa tuvo como objetivo mejorar la educación integral de los niños y niñas menores de seis años, ampliando su cobertura con criterios de calidad y equidad, fortaleciendo la gestión institucional y la participación de la familia y la comunidad.

Escuela Viva II (1880/BL-PR)

El préstamo fue de USD 45 millones con una contrapartida de USD 4.5 millones, siendo el objetivo del programa mejorar las oportunidades de acceso, permanencia y culminación de la EEB con calidad, especialmente de las poblaciones localizadas en los sectores más vulnerables. A octubre del 2017, el monto pendiente de desembolso es de USD 18 millones.

**Financiamiento
BIRF
(Banco Mundial)**

Proyecto de Reforma de la Educación con Énfasis en la Educación Media (Préstamo N° 7190-PA)

Este programa tuvo como objetivo “Introducir gradualmente cambios que permitan al sistema mejorar el aprendizaje y consolidar la apropiación de los procesos de cambio por parte de los actores”. Este programa debió haberse implementado en dos fases: la primera entre el 2004 y el 2006 y la segunda entre el 2007 y el 2009. Sin embargo, se implementó solo la primera fase. El monto aprobado para dicha primera fase fue de USD 24 millones. La implementación de este proyecto culminó en el año 2009 y no se ejecutó la segunda fase, que entonces ya contaba con un monto preaprobado.

Canje de Deuda por Educación

Programa de Conversión de Deuda con el Reino de España (2009-2012)

Tiene como objetivo "Contribuir al desarrollo económico y social del Paraguay, a través de un mecanismo de alivio de la deuda que Paraguay tiene contraída frente a España, en proyectos de desarrollo en el sector de la educación". El monto del canje de deuda fue de USD 10 millones; cabe señalar que este proyecto sigue en ejecución.

1. Convenio de financiación DCI-ALA/2008/019-480:

El apoyo presupuestario de la Unión Europea tiene como objetivo "Contribuir a la disminución de la pobreza y la desigualdad de la población paraguaya mediante un apoyo al Plan Nacional de Educación 2024". El monto del apoyo presupuestario de la primera fase fue de EUR 54 millones, de los cuales EUR 52 millones se canalizaban mediante apoyo presupuestario y EUR 2 millones en concepto de asistencia técnica.

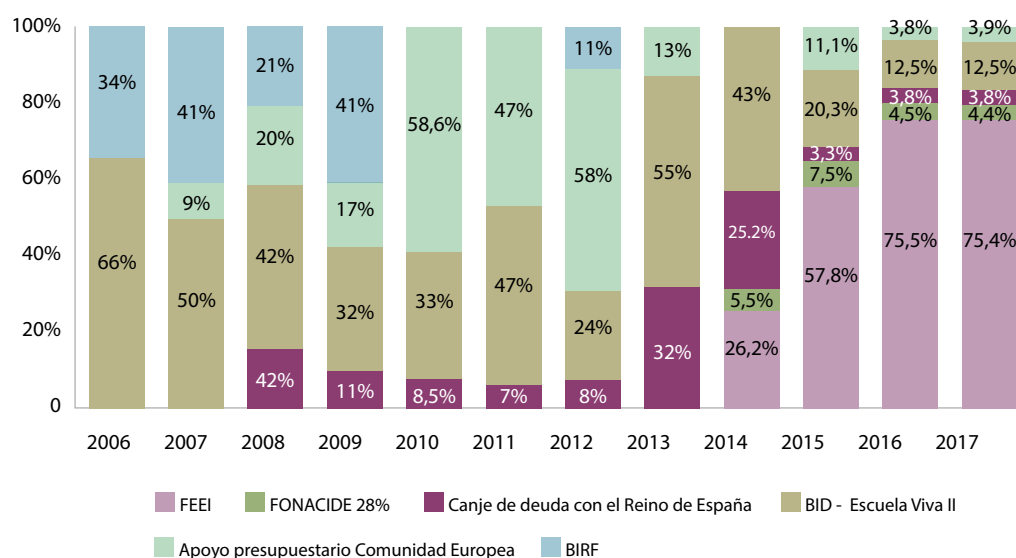
Los recursos fueron invertidos en: construcción y adecuación de infraestructura (aulas, sanitarios, laboratorios), becas a estudiantes del tercer ciclo de la EEB, aportes a instituciones educativas, capacitación a docentes y directores de instituciones educativas, dotación de textos y materiales didácticos (bibliotecas de aulas), dotación de tecnología y centros de recursos para el aprendizaje y adquisición de equipamientos. A diferencia del financiamiento a través de préstamos, la modalidad de apoyo presupuestario de la Unión Europea financia la política sectorial, sin generar demandas especiales de unidades operativas y costos adicionales para la gestión.

Apoyo Presupuestario de la Unión Europea al sector educativo

2. Convenio de Financiación DCI-ALA/2015/038-760.

Este programa se implementa a partir del año 2017. Se prevé una duración de 48 meses, con una fase de cierre de 12 meses. Esta donación, al igual que la anterior, apoya la implementación de la política educativa del Gobierno de Paraguay, fijada en el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, el Plan Nacional de Educación a 2024 "Hacia el Centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo", y en la Agenda Educativa 2013-2018. El monto asignado para el componente de apoyo presupuestario es de EUR 44 millones y un monto complementario de EUR 2 millones para asistencia técnica del sector. El desembolso se realiza a través de un tramo fijo de EUR 15 millones y tramos variables que completan EUR 29 millones. Cabe señalar que los desembolsos se realizan contra cumplimiento de las condiciones generales y específicas establecidas en el marco del convenio.

Gráfico 27: Financiamiento con fuentes 20 y 30 según organismo financiador (2006-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MEC - DGPE y DGAF (2006-2017).

Además, aportaron recursos para el financiamiento de la educación la AECID, China Taiwán, CAF y las binacionales Itaipú y Yacretá.

Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación

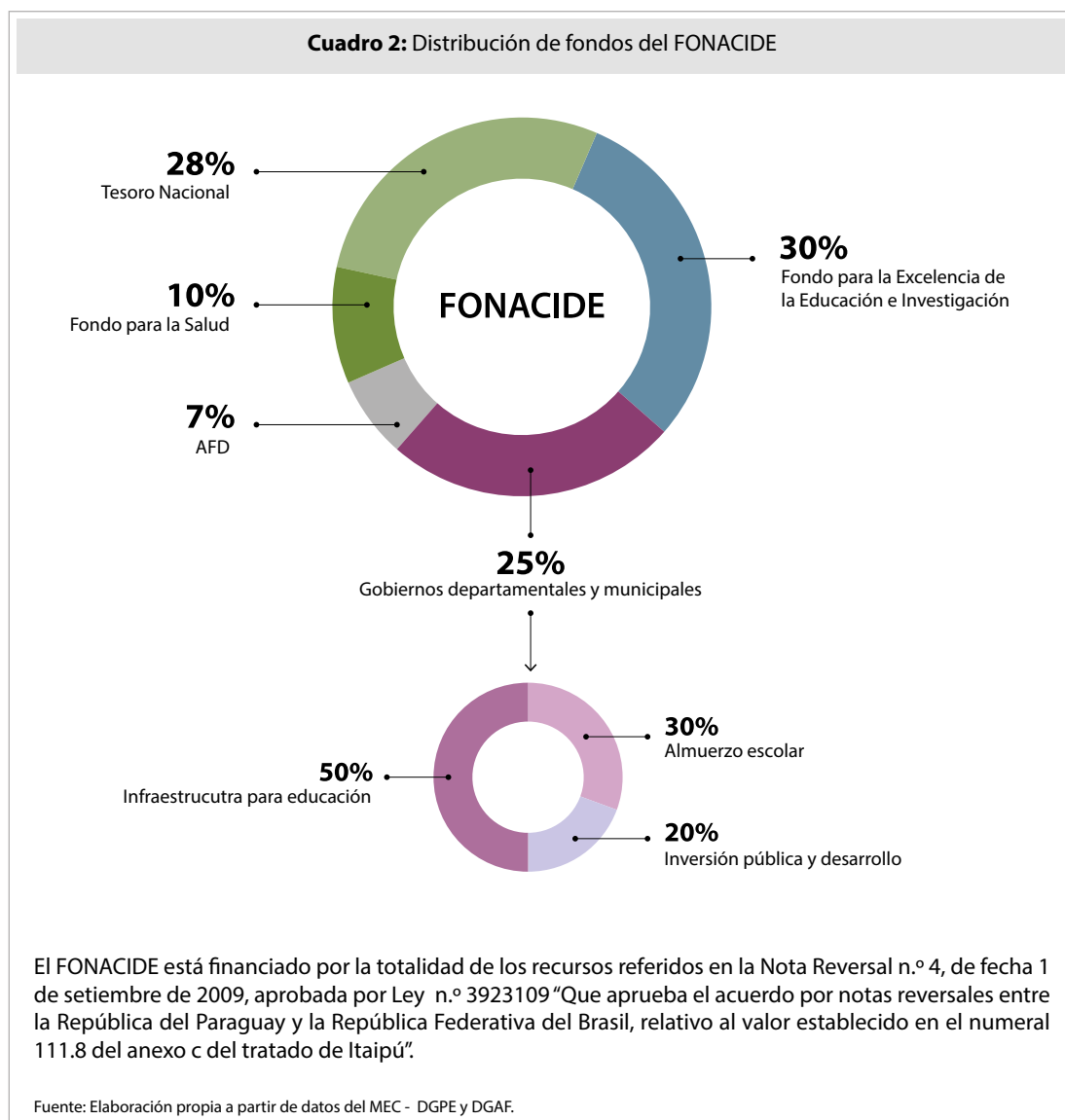
En el año 2012, a iniciativa del sector privado, se promulga la Ley n.º 4758/2012 “Que Crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI)”. Tiene como propósito aumentar la inversión destinada a la educación, a través del cual se asignan recursos importantes al sector educación, los cuales, según esta Ley, debieran ser adicionales y complementarios al presupuesto asignado al sector educación. Sin embargo, en la práctica esto no se cumplió.

En el marco de la Ley n.º 4758 del Fonacide, lo relacionado a los objetivos del FEEI se hallan establecidos en el artículo 12, inciso 1 de la Ley n.º 4.758/12, bajo “(...) el objetivo principal del FEEI es financiar, prioritariamente, los siguientes programas y ejes”:

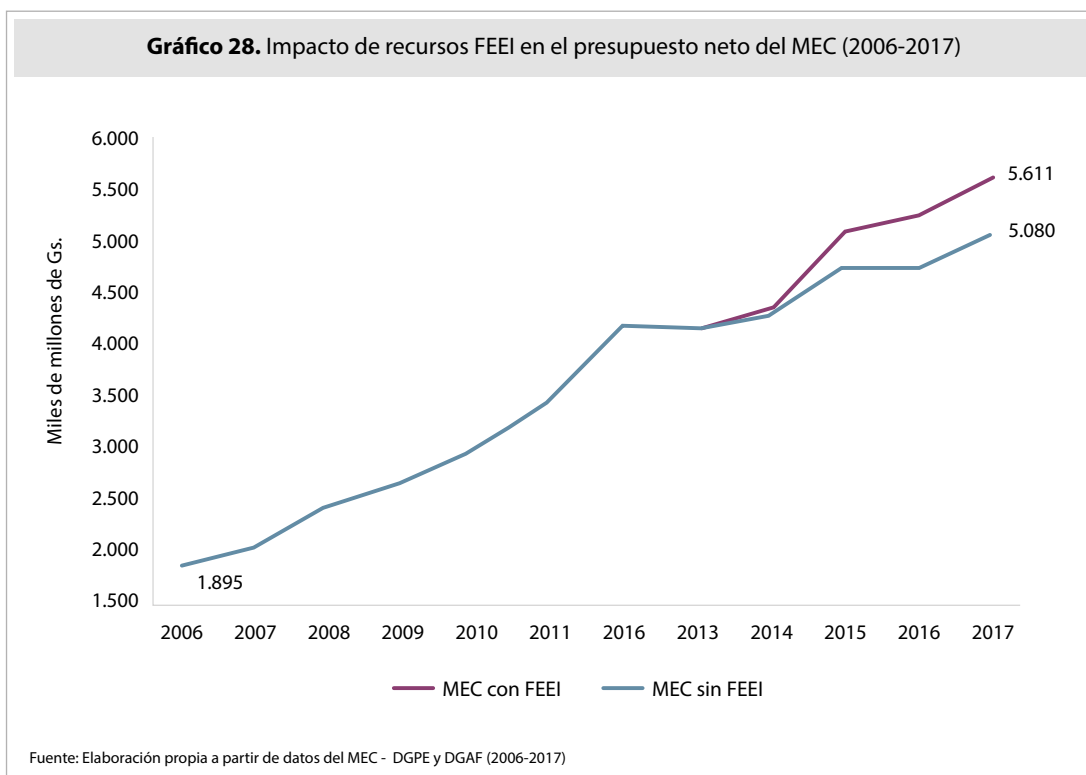
- A** Programas de incorporación de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en el sistema educativo (30% a 40%).
- B** Programas de apoyo al mejoramiento de la calidad de la formación de los docentes, principalmente de instituciones educativas del sector oficial (10%).
- C** Programas de mejoramiento de la oferta educativa en escuelas, colegios e institutos de formación docente del sector oficial (15%).
- D** Programas de atención integral a la primera infancia, conforme al Plan Nacional de Primera Infancia 2011-2020 (15%).

- E** Programas de organización, formación y fortalecimiento de Redes de Cooperación escolar de padres, tutores y comunidades (3% a 5%).
- F** Otorgamiento de becas de estudio para la formación universitaria y de postgrado en el país y en el extranjero (10% a 20%).
- G** Investigación y desarrollo (20% a 30%).
- H** El fortalecimiento de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior y del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (5%).

Durante el 2013 y 2014, desde el Ministerio de Educación y Ciencias se han formulado aproximadamente 10 proyectos. Esto permitió garantizar el compromiso de los recursos, la aprobación, ampliación presupuestaria y acoplamiento con el SIAF. Durante los primeros dos años se desarrollaron las condiciones para la ejecución de los proyectos.



En el gráfico siguiente se puede observar la proporción de los recursos provenientes del FEEI sobre el presupuesto neto del MEC.



A pesar del importante aporte de recursos del FEEI (9,5 % del presupuesto neto del MEC al 2017), la promulgación de la Ley n.º 4758/2012 que crea el FEEI tuvo una incidencia negativa por la sustitución de recursos sobre aquellas intervenciones que contaban con financiamiento previo asignado en el presupuesto del MEC hasta el 2012, ya que al año 2013 quedaron con asignación de presupuesto "cero" (Tabla 10), en contraposición a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley n.º 4.758/2012, que establece taxativamente:

"Los recursos del Fondo serán recursos adicionales y complementarios al mínimo presupuestario previsto en el artículo 85 de la Constitución Nacional y al gasto consolidado del Ministerio de Educación y Cultura; el cual deberá mantener la proporcionalidad y crecimiento progresivo en los años de aplicación de la presente Ley, conforme a lo establecido en la política sectorial. El Ministerio de Educación y Cultura, en adelante denominado MEC, no podrá remplazar con la asignación creada por esta Ley, ninguna política universal de formación, equipamiento, dotación de materiales escolares o subsidio a actividades educativas complementarios dentro y fuera del establecimiento escolar".

Sumado a ello, estrategias que ya contaban con sostenibilidad con fondos del Tesoro Nacional, quedaron supeditadas a la presentación, aprobación de proyectos y a los fondos disponibles en el FEEI.

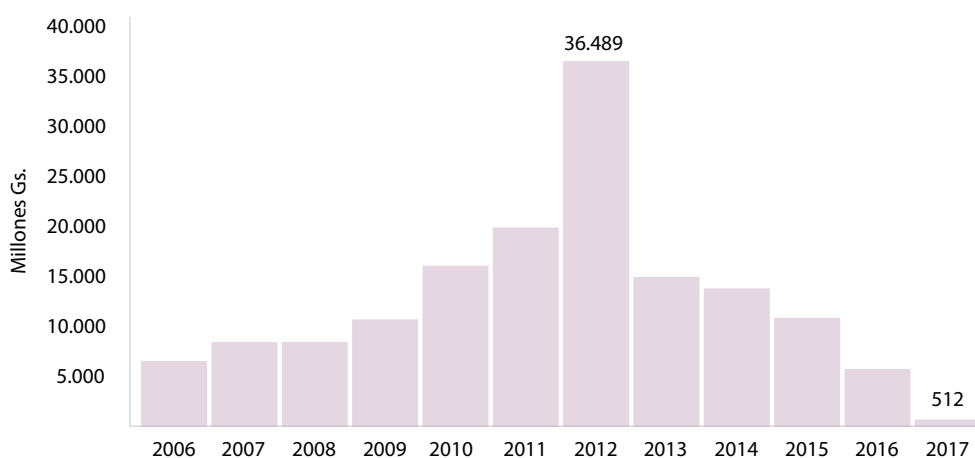
Tabla 10: Comparativo Presupuesto 2012 vs Presupuesto aprobado 2013. Intervenciones que cuentan con financiamiento del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (2012-2013)

| Descripción | Presupuesto 2012 (Gs.) | Presupuesto 2013 (Aprobado) | Presupuesto 2013- Presupuesto 2012 |
|----------------------------------|------------------------|-----------------------------|------------------------------------|
| Construcción y/o reparaciones | 35.799.463.723 | 0 | -35.799.463.723 |
| Mobiliarios | 15.592.000.000 | 0 | -15.592.000.000 |
| Aportes a cooperadoras escolares | 15.369.000.000 | 0 | -15.369.000.000 |
| Ciencia y tecnología | 10.602.825.453 | 0 | -10.602.825.453 |
| TOTAL GENERAL | 77.363.289.176 | 0 | -77.363.289.176 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MEC - DGPE y DGAF (2012-2013).

Por otra parte y como ejemplo de un proceso de sustitución gradual, se dio el caso de los recursos destinados a la adquisición de textos escolares y materiales didácticos para la educación escolar básica que, siendo un componente clave de calidad, ha experimentado un crecimiento sostenido en el periodo 2006-2012 y contrariamente desde la promulgación de la Ley n.º 4.758/2012 se ha reducido de Gs. 36.489.449.459 en el 2012, a Gs. 512.320.600 en el 2017.

Gráfico 29. Presupuesto asignado para adquisición de textos y materiales educativos (2006-2017)



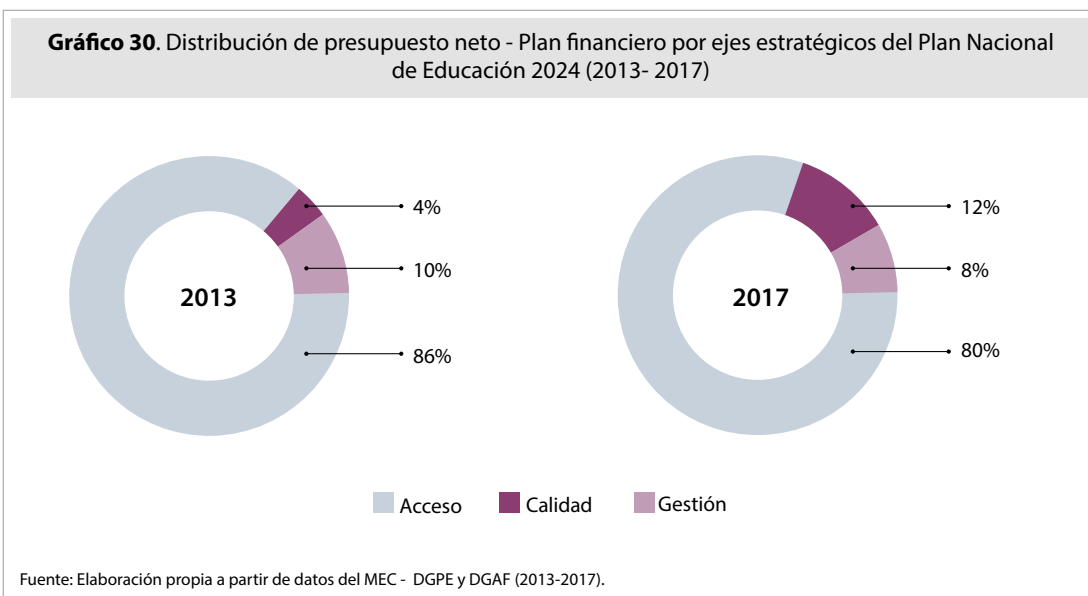
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MEC - DGPE y DGAF (2006-2017).

3.6 Presupuesto neto (Plan financiero por ejes del Plan 2024)

La distribución del Presupuesto neto - Plan financiero por los ejes estratégicos del Plan Nacional de Educación 2024 (acceso, calidad y gestión) muestra claramente la política de financiamiento de la educación paraguaya. En el cuadro siguiente se describen los ejes estratégicos del plan, sus respectivos objetivos y la descripción de las intervenciones de cada uno de ellos.

| Tabla 11. Ejes estratégicos del Plan Nacional 2024 | | |
|--|--|---|
| Ejes estratégicos | Objetivos | Descripción |
| Acceso | Ampliar la cobertura en todos los niveles y modalidades educativas, garantizando condiciones adecuadas para el acceso, la permanencia y la culminación oportuna de las diversas poblaciones, poniendo especial énfasis en aquellas en situación de vulnerabilidad. | <ul style="list-style-type: none"> • Remuneraciones básicas personal docente • Beneficios docentes • Complemento nutricional • Canastas básicas de útiles escolares • Costo de distribución de canastas • Becas • Educación inclusiva • Cepadis (centro nacional de producción y apoyo a la discapacidad) • Gratuidad de la EM • Gratuidad de la EEB • Atención a la primera infancia • Educación Escolar Indígena • Planes y programas de alfabetización • IPA (Iniciación Profesional Agrícola) |
| Calidad | Mejorar la calidad de la educación en todos los niveles/modalidades educativos atendiendo la diversidad y multiculturalidad. | <ul style="list-style-type: none"> • Textos y materiales didácticos • Equipamientos de aulas temáticas • Investigación educativa • Formación de profesionales docentes • Capacitación docente • Instituto superior de educación (ISE) • Infraestructura (genuino) / Itaipú - Yacyreta • Proyectos del MEC (FEEI), Bid-Birf-UE-canje deudas, CAF, Taiwan, Fonacide 28% |
| Gestión | Mejorar la eficiencia y efectividad de la gestión del MEC en los niveles central, departamental y local. | <ul style="list-style-type: none"> • Viceministerio de culto • Conservatorio nacional de música e instituto de bellas artes • Remuneraciones básicas personal administrativo • Otros gastos del personal • Centros regionales • Organismos internacionales. • Servicios básicos • Deudas pendientes de pago • Remuneraciones básicas personal contratado • Gastos judiciales • Alquileres • Beneficios administrativos • Gastos de funcionamiento |

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Nacional de Educación 2024.



Eje 1: Acceso a la educación

Las únicas intervenciones educativas que se podrían considerar sostenidas en el tiempo y con recursos del Tesoro Nacional a través del MEC son:

Programa de alimentación escolar en Asunción

Comprende la merienda y el almuerzo escolar. Está universalizado en Asunción para estudiantes del nivel inicial, 1º y 2º Ciclo de la EEB, y focalizado en el 3º ciclo y en la Educación Media que asisten a instituciones educativas del sector oficial y algunas subvencionadas.⁹

Kits escolares

Es una intervención universalizada desde el 2012 para estudiantes que asisten en instituciones educativas del sector oficial y privadas subvencionadas desde la Educación Inicial hasta la Educación Media. También beneficia a los participantes de los programas de educación para personas jóvenes y adultas.

Becas

De alcance focalizado, están dirigidas a estudiantes del nivel medio y de la educación superior en situación de pobreza.

Gratuidad

De alcance universal, son transferencias que se realizan a instituciones de gestión oficial que ofrecen la Educación Inicial, Escolar Básica y Educación Media. Desde el 2011 se implementa en la Media y desde 2012 en la Básica. Los recursos son utilizados para cubrir gastos de funcionamiento y mantenimiento menores.

Se puede observar que la asignación de los recursos garantiza condiciones materiales mínimas y comunes para los estudiantes, con escasas intervenciones específicas para segmentos de poblaciones vulneradas de sus derechos. Por tanto, no garantiza una equidad real en la educación.

⁹ La Ley n.º 5.410/2014 otorga al MEC la responsabilidad de implementar la alimentación escolar solo en Asunción. En los departamentos es responsabilidad de las gobernaciones y los municipios.

Eje 2: Calidad de la educación

A diferencia del eje de Acceso a la Educación, este eje está financiado mayoritariamente con recursos de fuente externa¹⁰. Es así que la capacitación docente, la dotación de textos a estudiantes del nivel medio, el mejoramiento de la infraestructura escolar, su equipamiento y mantenimiento, la incorporación de las TIC en el sistema educativo, los sistemas de evaluación de la calidad de la educación y la expansión de la primera infancia se implementan a través de programas de alcance limitado y con recursos provenientes principalmente del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación.

Como podrá notarse en la tabla siguiente, al 2017 aproximadamente el 77 % de la inversión realizada en el eje de calidad está financiada con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación.

Tabla 12. Intervenciones de calidad financiada con recursos del FEEI (2014-2017)

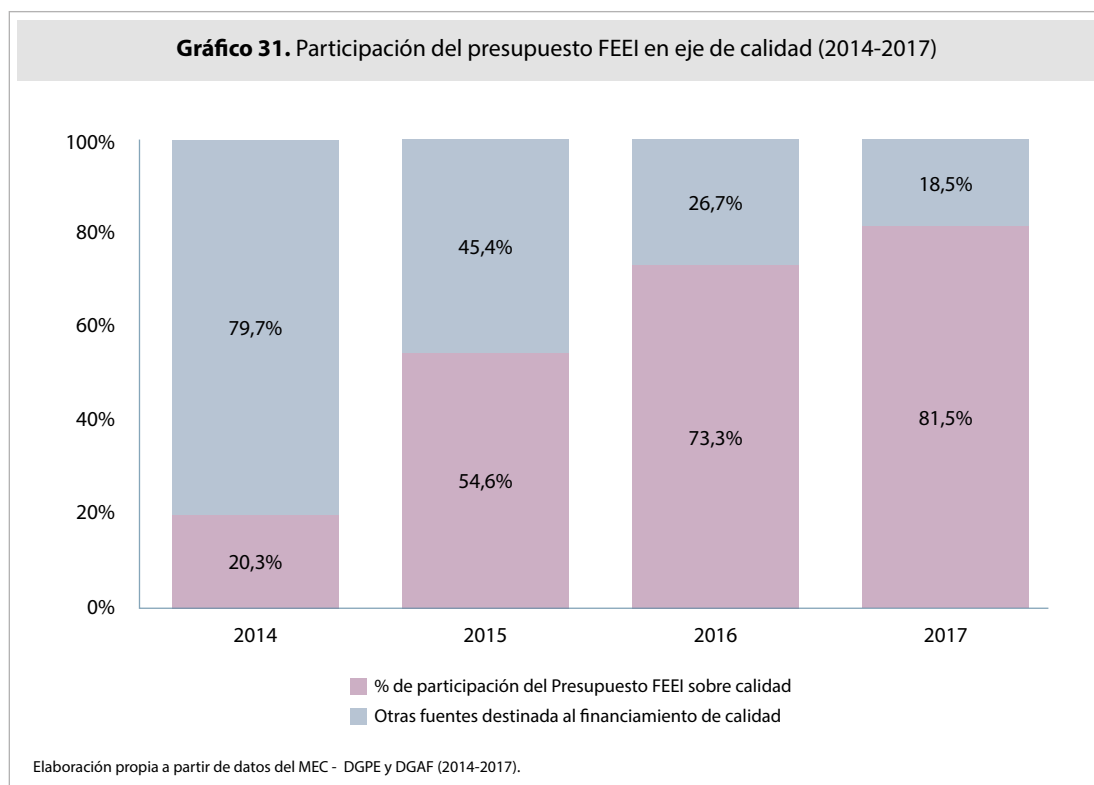
| Intervenciones educativas financiadas por FEEI | Presupuesto 2014 | Presupuesto 2015 | Presupuesto 2016 | Presupuesto 2017 |
|--|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Mejoramiento de la atención educativa en el Paraguay (Primera Infancia) | 20.694.863.950 | 33.394.260.297 | 16.875.293.271 | 6.174.005.496 |
| Ampliación Rep. 111 Establecimientos Educativos de Asunción y 10 Dep. Geo. | 9.745.797.866 | 29.986.181.792 | 27.947.023.078 | 21.247.023.078 |
| Ampliación Rep. 822 Est. Educ. Asu 17 Dep. | - | 74.516.750.704 | 80.971.150.722 | 209.442.017.916 |
| Capacitación de educadores de todos los niveles y modal | - | 52.813.752.754 | 76.862.430.927 | 75.569.714.699 |
| Ampliación de Aten. Educ. desde la gestación hasta los 5 años | - | 15.428.743.333 | 56.432.211.729 | 51.436.726.162 |
| Mejoramiento de cond. de aprendizaje con incorp. de TIC | - | - | 90.683.458.287 | 106.599.970.525 |
| Transferencia y dotación de textos a estud. y guías a docentes | - | - | 45.187.414.657 | 40.893.883.575 |
| Censo evaluación de los logros académicos a estudiantes | - | 16.735.526.613 | 5.452.438.923 | 2.032.080.692 |
| Investigación Eval. Estandarizadas de desempeño a estudiantes | - | 8.361.482.053 | 4.591.520.724 | 10.962.799.522 |
| Fomento y apoyo oper. para la operación de proy. del MEC | - | - | - | 7.507.919.840 |
| Total FEEI (según plan financiero al 31 de diciembre) | 30.440.661.816 | 231.236.697.546 | 405.002.942.318 | 531.866.141.505 |
| Total Calidad por ejes del Plan 2024 | 150.233.015.617 | 423.251.871.987 | 552.710.693.97 | 652.409.246.744 |

Total calidad: además de los programas financiados por el FEEI, incluye recursos destinados al funcionamiento del ISE, capacitación docente, Investigación educativa, Programa Canje de Deuda, Formación de Profesionales Docentes, entre otros.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MEC - DGPE y DGAF (2014-2017).

¹⁰ En este documento se considera Fuente Externa lo financiado con FF 20 y FF30, atendiendo que tienen un horizonte temporal determinado y financia programas y proyectos específicos.

Para analizar la incidencia del FEEI en el presupuesto destinado a la calidad de la educación, se realiza un comparativo desde el 2014 al 2017 del presupuesto total del FEEI con el presupuesto total del MEC, en lo que hace al eje de calidad. Como puede observarse, la participación del FEEI en el eje de calidad ha incrementado significativamente, representando en el 2017 el 82% de la totalidad de los gastos destinados a programas y proyectos que refieren a la calidad educativa.



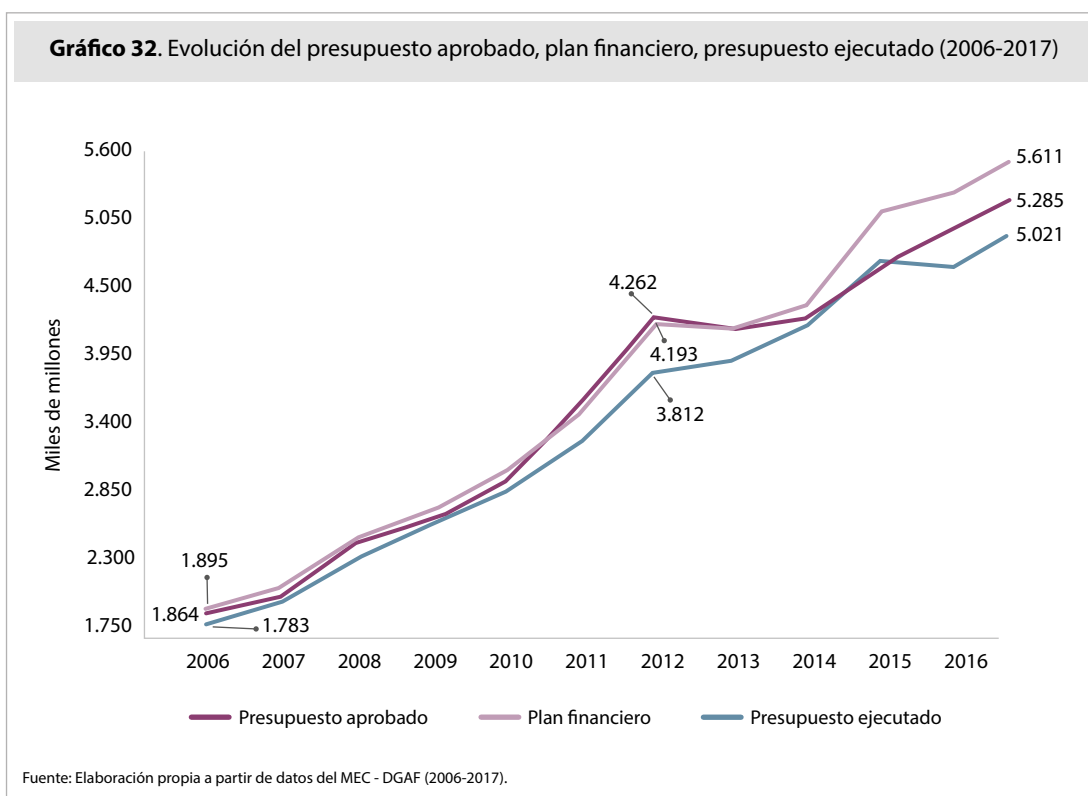
De acuerdo con el análisis realizado, se evidencia que los recursos del Tesoro Nacional financian principalmente las intervenciones vinculadas al acceso y al funcionamiento institucional, mientras que lo referente al mejoramiento de las condiciones de aprendizaje y la calidad de la educación están financiados con recursos provenientes de préstamos y donaciones, con horizontes temporales de corto plazo, sin garantías de sostenibilidad.

En un análisis multidimensional (Juntos por la Educación, 2018) sobre los avances de las políticas educativas enmarcadas en la Agenda Educativa de 2013-2018, y en concordancia con el Plan Nacional de Educación 2024, un aspecto resaltante de los programas y proyectos financiados por el FEEI es que estos se caracterizan por la falta de sostenibilidad de recursos financieros destinados a las inversiones de la calidad de la educación. El documento menciona que este problema excede las competencias del propio MEC y está estrechamente vinculado con la manera de realizar el presupuesto y las fuentes de financiamiento de las políticas educativas a nivel nacional.

3.7 Ejecución de recursos

El objeto es analizar la eficiencia de la gestión del MEC desde el punto de vista de la ejecución de los recursos asignados al sector.

Como puede verse en el gráfico 32, la comparación del presupuesto aprobado con el plan financiero muestra claramente las variaciones que el presupuesto aprobado puede experimentar en un ejercicio fiscal. Además, en todo el periodo analizado existen diferencias entre el presupuesto aprobado y el plan financiero asignado. En este sentido, vale mencionar que solo en los años 2011, 2012 y 2013, el presupuesto aprobado fue superior al plan financiero.



Por su parte, si se compara el presupuesto aprobado y el plan financiero con la ejecución presupuestaria, se puede observar que la ejecución es inferior al presupuesto aprobado en todo el periodo, excepto en el año 2015, donde supera al presupuesto aprobado, pero es inferior al plan financiero. La ejecución inferior al Plan financiero asignado puede deberse a una ineficiencia del sector o a restricciones del Plan de Caja, por parte del Ministerio de Hacienda.

En la última década, el plan financiero se ha incrementado en 2,9 veces entre el 2006 y el 2017, mientras que la ejecución se incrementó en 2,6 veces entre el 2006 y el 2016, evidenciando que es posible mejorar la ejecución de los recursos asignados al sector.

En la tabla 13, se observa que el grupo del gasto 100 es el que presenta los mayores niveles de ejecución por tratarse de un servicio basado principalmente en recursos humanos. Sin embargo, los grupos del gasto vinculados a servicios no personales (200), bienes de consumo e insumos (300), inversión física (500), transferencias (800) así como de otros gastos (900) son los que presentan menores porcentajes de ejecución.

Tabla 13: Ejecución del Presupuesto Neto - Plan Financiero por grandes grupos del gasto (2006-2016)

| Año | 100-Servicios personales | 200-Servicios no personales | 300-Bienes de consumo e insumos | 500-Inversión física | 500-Transferencias | 900-Otros gastos | Ejecución total |
|------------------------------|--------------------------|-----------------------------|---------------------------------|----------------------|--------------------|------------------|-----------------|
| 2006 | 98.3% | 68.6% | 48.2% | 65.2% | 86.9% | 89.1% | 94.1% |
| 2007 | 98.8% | 57.8% | 86.3% | 41.4% | 81.5% | 46.7% | 94.5% |
| 2008 | 97.6% | 58.6% | 80.6% | 23.4% | 85.1% | 31.7% | 93.1% |
| 2009 | 98.9% | 68.1% | 93.7% | 74.0% | 90.1% | 72.8% | 96.4% |
| 2010 | 99.7% | 74.9% | 86.8% | 28.5% | 81.6% | 79.5% | 94.3% |
| 2011 | 99.6% | 80.4% | 87.5% | 33.0% | 80.8% | 46.7% | 93.2% |
| 2012 | 99.4% | 52.6% | 68.5% | 50.2% | 57.1% | 17.7% | 90.9% |
| 2013 | 99.0% | 66.6% | 78.5% | 42.7% | 58.2% | 82.4% | 94.2% |
| 2014 | 99.2% | 84.8% | 73.9% | 27.6% | 91.6% | 89.3% | 96.3% |
| 2015 | 99.1% | 50.9% | 72.4% | 12.2% | 85.5% | 99.9% | 92.1% |
| 2016 | 96.4% | 66.3% | 64.4% | 15.7% | 85.3% | 75.9% | 88.8% |
| 2017 | 96.6% | 55.3% | 83.7% | 41.2% | 80.7% | 77.7% | 89.5% |
| Promedio de ejecución | 98.6% | 65.4% | 77.0% | 37.9% | 80.4% | 67.4% | |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MEC – DGAF (2006-2016).

La ejecución total del Presupuesto neto - Plan financiero mantiene un promedio en los últimos 10 años del 93%, llegando al 2017 con el nivel más bajo de ejecución de 89,5%. Específicamente el rubro de gasto 500-Inversión física destinado al financiamiento de proyectos de infraestructura y equipamientos presenta el promedio más bajo de ejecución (37,9%). El monto total resultante de la falta de ejecución en todos los rubros en ese periodo es de 542 millones de USD.

3.8 Consideraciones para el financiamiento educativo

Previsibilidad y sostenibilidad

En este capítulo se constata que:

- La evolución y dinámica del presupuesto destinado a educación a lo largo del periodo de revisión da cuentas de la incidencia de la restricción fiscal como principal determinante, no correspondiéndose con parámetros y requerimientos del sector.
- La variabilidad interanual del presupuesto supone un limitante para la ampliación, sostenibilidad y consolidación de las políticas educativas en el mediano y largo plazo.
- El alcance del Plan Nacional de Educación 2024 como instrumento de planificación, proyección y priorización de corto y largo plazo, se traduce en las primeras instancias del proceso de elabo-

ración del presupuesto, no así, a instancias del Congreso Nacional, dada la jerarquía normativa de la misma (Resolución interna MEC), suponiendo la potencial falta de alineación en las metas y objetivos a mediano y largo plazo.

- La participación del presupuesto del MEC que atiende a la población de 3 a 17 años sobre el Producto Interno Bruto se encuentra en torno al 3%.
- El presupuesto asignado al MEC a lo largo del periodo en revisión ha financiado principalmente acciones vinculadas al acceso y gestión, específicamente aquellas vinculadas a servicios personales, siendo el grupo del gasto que ha tenido un incremento sostenido en el periodo analizado, inclusive en aquellos años en que el presupuesto asignado al MEC ha experimentado crecimiento negativo. La participación de los demás grupos de gasto se mantiene entre el 14% y el 20%.
- El financiamiento para la inversión y la calidad de la educación está siendo implementado principalmente con recursos de préstamos, donaciones y, desde el 2013, el FEEI; lo cual acarrea interrogantes sobre la sostenibilidad de las inversiones realizadas en las dimensiones citadas y por ende la consolidación de la política pública.
- En el caso de los recursos provenientes del FEEI, previstos en la propia Ley como fondos complementarios y adicionales al presupuesto del MEC, se están constituyendo en los principales recursos destinados a la mejora de las condiciones de aprendizaje y calidad de la educación. Generando a pesar de lo dispuesto en la Ley un proceso de sustitución de recursos en otros rubros (infraestructura, mobiliarios, textos y TIC).



La política pública debe de asegurar que el sistema de financiamiento garantice la previsibilidad y sostenibilidad de la inversión de las acciones a ser implementadas a corto, mediano y largo plazo. El potencial de las medidas de política para arrojar resultados positivos dependerá de la calidad del proceso de formulación e implementación a través del cual se debatan, se aprueben y se ejecuten.

Scartascini, 2015



Proyección de la inversión al 2030

Herramientas para el debate

CAPÍTULO

4

Proyección de la inversión al 2030

Herramientas para el debate

La educación es un derecho humano fundamental y es el Estado el legítimo garante del mismo. Todos deberían tener la misma oportunidad de acceder a una educación de calidad, independientemente del tipo de gestión de la institución educativa (pública o privada), ingreso familiar (pobre o no pobre), áreas de residencia (urbana o rural), sexo, entre otros.

En este sentido, el Estado es responsable de garantizar las condiciones de educabilidad a toda la población, es decir, debe proveer, entre otras cosas, infraestructura y equipamientos adecuados (mobiliarios, tecnología, textos y materiales didácticos), becas (dado que no todas las familias pueden financiar la educación de sus hijos), alimentación escolar, útiles escolares, docentes capacitados, curriculum flexible y oferta educativa diversificada y diferenciada.

Todas las dimensiones mencionadas tienen incidencia directa sobre el financiamiento de la educación. Por tanto, para avanzar en el financiamiento intentamos definir previamente ¿Qué es ofrecer las mismas oportunidades? Para ello recurrimos a Roemer (2000), quien señala que: “igualar las oportunidades de aprovechamiento escolar implica distribuir los recursos educativos de manera que se compense la menor capacidad de los niños para transformar estos recursos en resultados escolares”. Mientras que Bolívar (2005), señala que la igualdad de resultados es garantizar que independientemente del lugar de nacimiento, contexto, posición en la sociedad, etc., tienen que tener la misma probabilidad y posibilidad de aprender las mismas cosas.

Como se constata en los capítulos anteriores, el sistema educativo opera con un presupuesto destinado prácticamente a financiar gastos salariales y con escasos niveles de inversión destinados a intervenciones que contribuyan a mejorar los aprendizajes y la equidad en la educación.

De igual forma, las evaluaciones aplicadas en el año 2015 por el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) muestran los bajos niveles de aprendizaje en todas las áreas. Además, persisten los altos niveles de repitencia y deserción escolar, evidenciando que, al interior del sistema educativo, tampoco se ha logrado ofrecer la misma probabilidad y posibilidad de aprendizaje a todos los estudiantes.

Dadas las evidencias expuestas en los capítulos precedentes, es imperioso analizar la implicancia en términos de inversión para que el Estado pueda cumplir con su obligación. Por ello, este capítulo se enfoca en realizar un ejercicio de proyección y estimación de la inversión necesaria para el cumplimiento del derecho a una educación de calidad, inclusiva y equitativa al 2030.

“

La tarea de proyectar costos para neutralizar las diferentes condiciones sociales para el aprendizaje se torna doblemente difícil en la medida en que, en términos algebraicos, equivale a resolver un sistema con más incógnitas que ecuaciones y, por lo tanto, indeterminado.

Morduchowicz, 2008

”

4.1 Metodología y alcance

En términos de proyección de requerimientos de inversión en educación, el MEC ha realizado dos estimaciones: la primera, en el año 2011 con el propósito de dimensionar los recursos requeridos para la implementación del Plan Nacional de Educación 2024 y la segunda estimación de costos para la implementación de la Agenda Educativa 2013-2018. El Banco Mundial, en el marco de una asistencia técnica, también ha estimado los costos asociados al déficit de infraestructura conforme a las normativas vigentes que rigen en materia de oferta educativa.

Reconociendo la complejidad de estimar los recursos requeridos para garantizar una educación de calidad para todos, este trabajo toma como base los servicios que desde lo sectorial se debe de garantizar, y conforme a la disponibilidad de la información, se intenta realizar una aproximación de la inversión necesaria para dar cumplimiento a las metas establecidas en el Plan Nacional de Educación 2024, el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 y a los compromisos asumidos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030, en especial a los ODS 4, Educación de Calidad.

La inversión estimada está asociada a la escolarización de la población en edad escolar, a una educación de calidad y equidad —específicamente en la Educación Inicial, Escolar Básica y en la Educación Media— e incorpora algunas variaciones con relación a las estimaciones de inversión realizadas anteriormente. A fin de llegar a la inversión total se costean los bienes y servicios en forma independiente para dimensionar el peso de cada intervención.

Con esta aproximación de inversión requerida se busca aportar elementos para la discusión sobre el tema de financiamiento de la educación, resaltando que la forma de implementación de la política educativa deberá ser trabajada al interior del MEC de forma a garantizar una propuesta adecuada a los requerimientos de la población.

Es importante señalar que el siguiente ejercicio de proyección y estimación se limita a prever los recursos necesarios para cumplir con lo **mínimo garantizado** por la normativa local y los compromisos internacionales. **Este trabajo no ahonda en las estrategias de implementación ni garantiza el aprendizaje efectivo de los estudiantes, pues estos ya escapan al alcance de este documento.**

Marco del costeo

El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, el Plan Nacional de Educación 2024 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen el marco de la proyección de la inversión requerida al 2030. Se consideran específicamente las metas establecidas en el ODS4 “Educación de Calidad”, cuyo objetivo es “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”, considerando que las metas del Plan Nacional de Educación 2024 y las del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 están contenidas en las mismas. La proyección de la inversión que se realiza está directamente vinculada a dos de las siete metas de los ODS 4 y a los tres medios de implementación para el cumplimiento de estas metas.

Metas ODS 4 al 2030:

- 4.1 Que todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad, a fin de producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos.
- 4.2 Que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad.

Medios de implementación vinculados a:

- 4.a Construir y adecuar instalaciones educativas que respondan a las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y tengan en cuenta las cuestiones de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.
- 4.b Aumentar sustancialmente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo.
- 4.c Aumentar sustancialmente la oferta de profesores calificados, entre otras cosas, mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo.

Alcance

La proyección de inversión incorpora exclusivamente aquellas dimensiones vinculadas con el cumplimiento de las metas mencionadas para los niveles de Educación Inicial, Escolar Básica y Educación Media. Es decir, con la escolarización de la población en edad escolar, la equidad, la formación de los docentes, el monitoreo y seguimiento, entre otros.

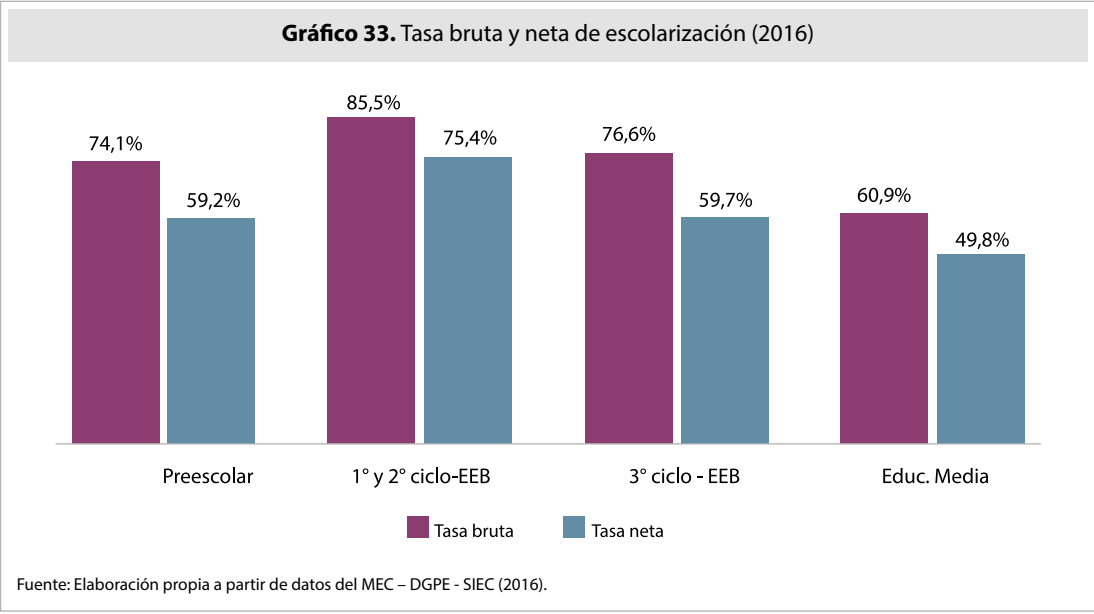
Las modalidades de Educación permanente, Educación inclusiva y Educación indígena no se estiman por separado, atendiendo que para el cálculo de costo por alumno realizado por el MEC se utiliza la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 2011 (CINE 2011). Por tanto, los recursos requeridos están contemplados, solo la estrategia de implementación debería ser diferente.

Este trabajo no considera el déficit de recursos humanos que podría existir para cargos fuera de aula (secretarios, bibliotecarios y otros), así como los requerimientos de infraestructura para áreas administrativas (dirección, sala de profesores, secretaría, entre otros) y espacios de recreación, atendiendo que el centro de este trabajo constituye la inversión asociada a la escolarización y se parte del supuesto que estos requerimientos están cubiertos.

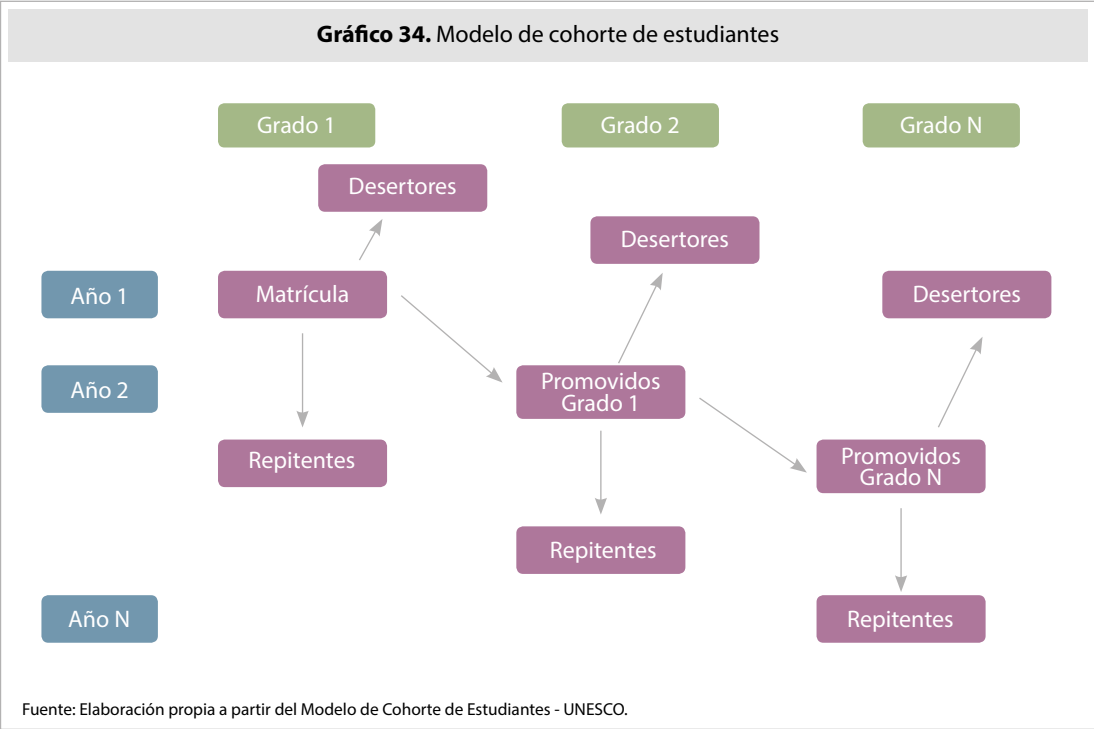
Por otro lado, en aquellas intervenciones con alto impacto presupuestario, tales como el Programa de alimentación escolar, incorporación de TIC y dotación de textos, se incorpora cierta gradualidad en su implementación de forma a que pueda ser viable y en algunos casos se presenta más de un escenario. La proyección de la inversión tiene incorporada efectos de la inflación.

Proyección de la matrícula

Los indicadores de escolarización, de eficiencia interna y de calidad de la educación dan cuenta de la magnitud del desafío que enfrenta el sector educativo. A pesar de los esfuerzos realizados desde lo sectorial y las mejoras en la escolarización, persisten los altos índices de sobreedad, repitencia y abandono escolar en los diferentes niveles educativos, los cuales afectan negativamente la culminación de los años de escolaridad obligatoria.



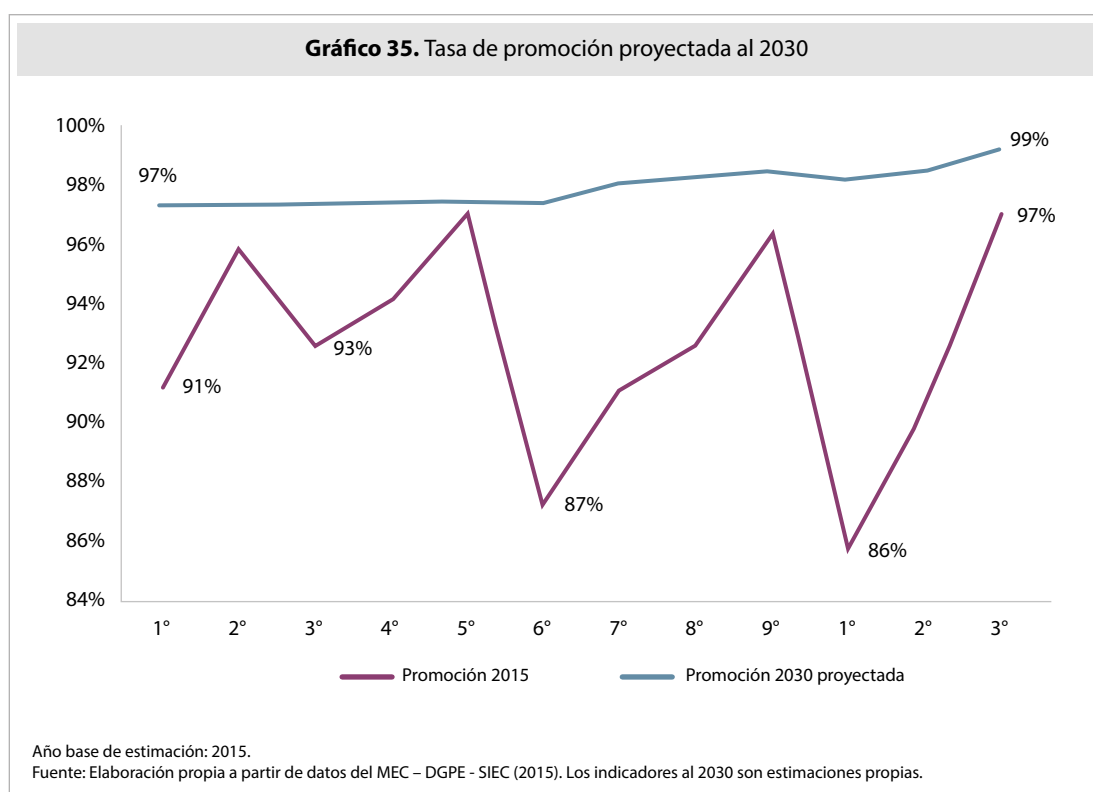
Para la estimación de los costos se realiza la proyección de la matrícula al 2030, atendiendo que es un componente fundamental para la definición de la inversión requerida. Para la estimación de la matrícula se utiliza el modelo de cohorte reconstruido de la UNESCO. Este modelo utiliza datos poblacionales, tasa de acceso al 1° grado y de eficiencia interna del sistema educativo (tasas de repitencia, promoción y abandono). Toma como base de estimación el hecho de que con cada grupo de estudiantes que se matriculan por primera vez al primer grado de enseñanza obligatoria, pueden pasar tres situaciones: que el primero promueva al grado consecutivo, que el segundo repita el grado y que el tercero abandone (sale del sistema educativo).



La proyección de la matrícula se realiza incorporando varios supuestos de mejoras en la tasa de acceso al primer grado, así como en los indicadores de eficiencia interna. Los supuestos utilizados se detallan a continuación:

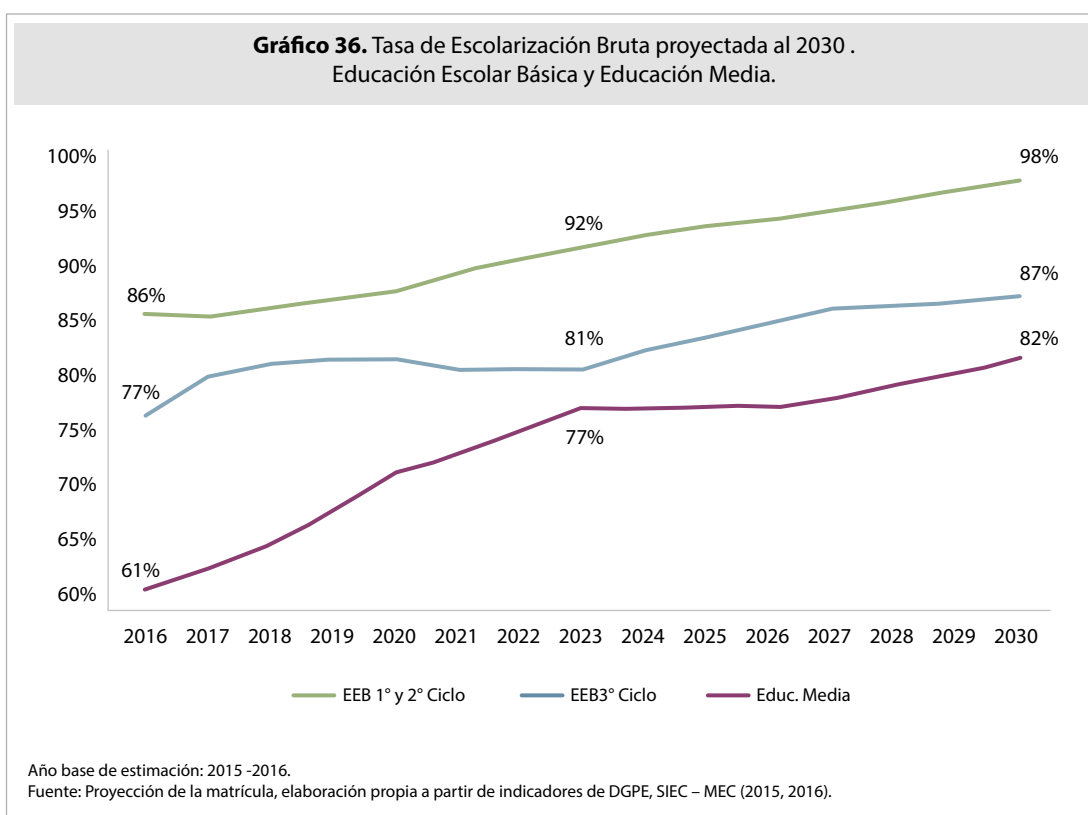
- A** Incremento de la tasa de acceso al primer grado de 88% al 2015 (año base de estimación) al 100% al 2030.
- B** Disminución las tasas actuales de repitencia en 10% en la EEB 1° y 2° Ciclo, 3% en la EEB 3° Ciclo y 2% en la Educación Media al 2030.
- C** Disminución de las tasas actuales de abandono en 10% en la EEB 1° y 2° Ciclo, 50% en la EEB 3° Ciclo y de 60% en la Educación Media al 2030.

Las mejoras que se incorporan como supuestos en la proyección de la matrícula se reflejan en las variaciones que se dan en las tasas de promoción entre grados y cursos al 2030, con relación al año base de estimación 2015/2016.

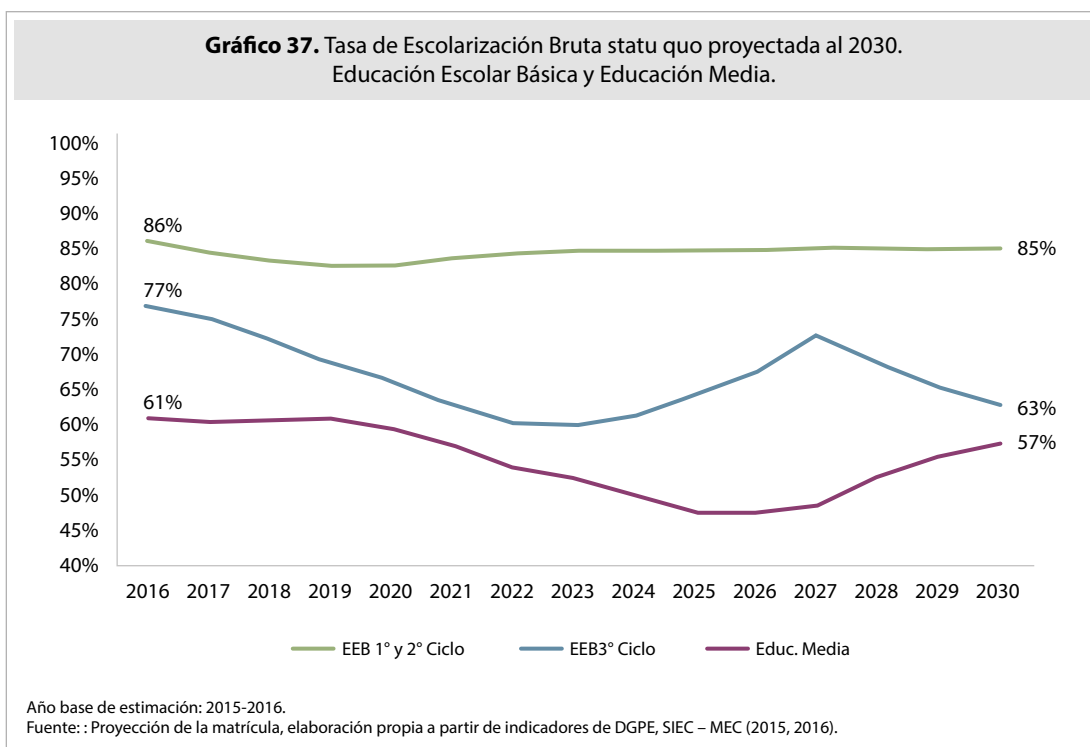


Las mejoras incorporadas, tanto en la tasa de acceso como en las tasas de repitencia y abandono, se traducirían en un incremento en la tasa bruta de escolarización de 12 puntos en la Educación Escolar Básica (1° y 2° ciclo), 11 puntos en la Educación Escolar Básica (3° ciclo) y de 21 puntos en la Educación Media entre el 2016 y el 2030. Esta variación en la tasa bruta de escolarización se traduce en 239.000 estudiantes más que se estarían incorporando en el sistema educativo en los niveles de Educación Escolar Básica y Media.

Es importante resaltar el esfuerzo que se debe realizar en materia de incorporación y retención de estudiantes, dado que incrementar un punto en la tasa de escolarización en la Educación Escolar Básica (1° y 2° Ciclo) significa incrementar la matrícula en alrededor de 8.000 alumnos más, mientras que en la Educación Escolar Básica (3° Ciclo) y en la Educación Media implica la incorporación de 5.000 alumnos más.



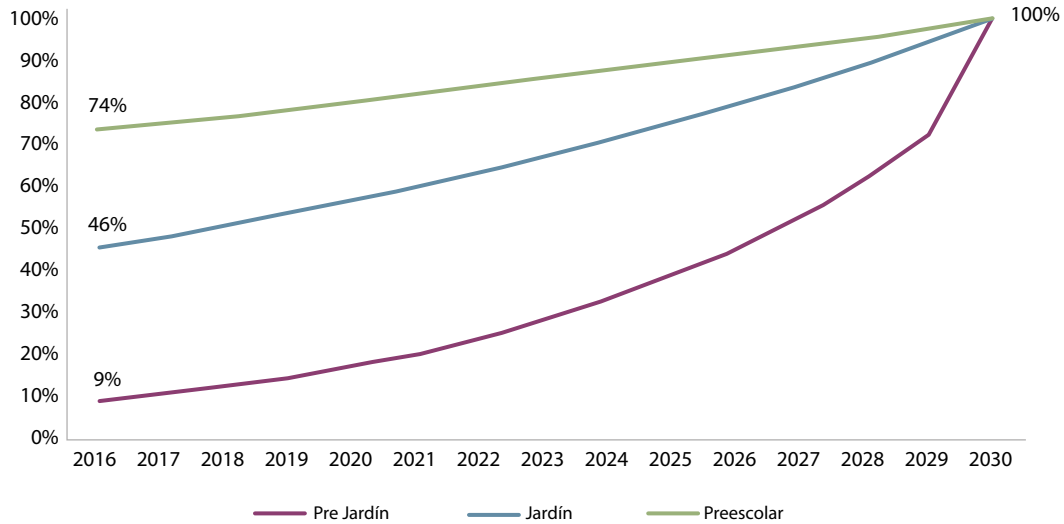
Como elemento de contrastación, en el siguiente gráfico se presenta la tasa bruta de escolarización proyectada al 2030, manteniendo el mismo comportamiento de los indicadores de eficiencia, es decir, sin incorporar ningún tipo de mejoras en el acceso, la repitencia y la deserción. Como podrá notarse, la tasa de escolarización de la Educación Escolar Básica (1° y 2° Ciclo) sería de 13 puntos menos que con las mejoras incorporadas en la Educación Escolar Básica (3° Ciclo). La diferencia llegaría a 24 puntos, mientras que en la Media sería de 25 puntos.



Por su parte, para la matrícula correspondiente a la Educación Inicial, se procedió a proyectar la población por edades simples hasta el 2030, atendiendo que la misma se encuentra estimada solo hasta el año 2025. Una vez proyectada la población, se estima la matrícula correspondiente a la Educación Inicial, con un crecimiento lineal tomando como meta la universalización de la misma al 2030.

Para lograr la universalización del Pre Jardín, debería tener un crecimiento promedio anual de 17,4% por año, mientras que el Jardín debiera de incrementarse a razón de 5,9% y el Preescolar tendría a crecer a razón de 2,4%.

Gráfico 38. Tasa de Escolarización Bruta proyectada al 2030.
Educación Inicial

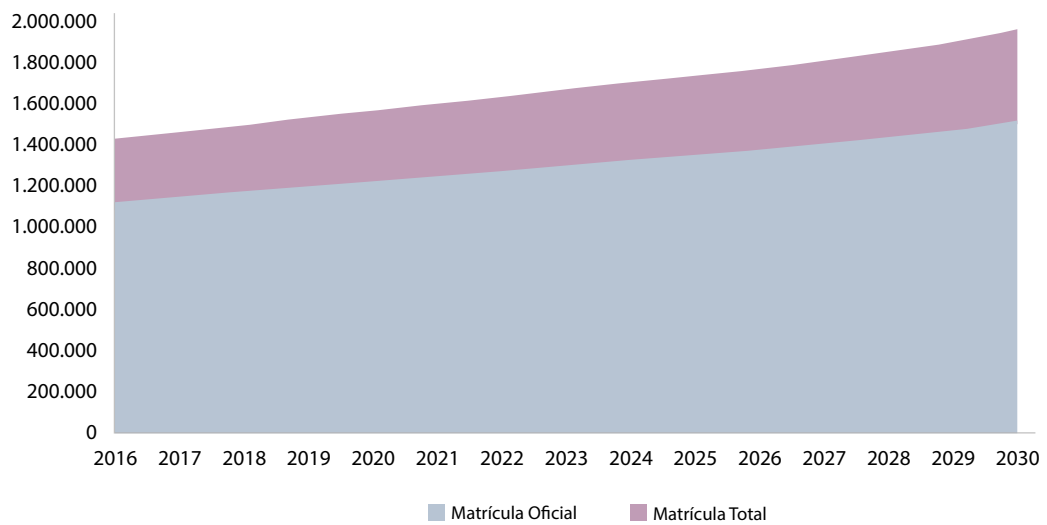


Año base de estimación: 2015 -2016.
Fuente: Elaboración propia a partir de indicadores de SIEC (2015-2016).

En el año 2016, del total de alumnos matriculados en el Pre Jardín solo el 38% estaba en instituciones educativas oficiales. Para este costeo se parte del supuesto que para lograr la universalización al 2030, al menos el 70% de la población de tres años debería estar matriculada en instituciones de gestión oficial. Por su parte, en el mismo año, el 63% de los niños de cuatro años estaban matriculados en instituciones de gestión oficial; la misma se propone elevar al 70% para cumplir con la meta propuesta.

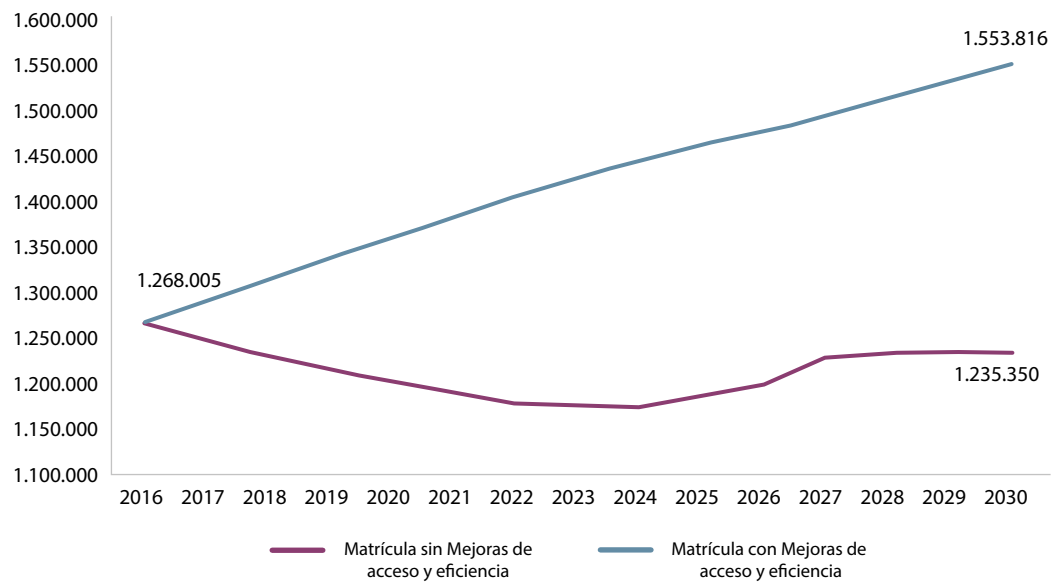
En los niveles de Educación Escolar Básica y Educación Media, se propone el mismo nivel de participación del sector oficial, es decir, mantener en torno a 80% y 77% respectivamente.

Gráfico 39. Resumen de matrícula estimada total país y matrícula oficial con mejoras proyectada al 2030



Año base de estimación: 2015
Fuente: Elaboración propia a partir de indicadores MEC – DGPE - SIEC – (2015-2016).

Gráfico 40. Matrícula del sector oficial con mejoras y statu quo proyectada al 2030



Año base de estimación: 2015 -2016
Fuente: Elaboración propia a partir de indicadores MEC – DGPE - SIEC – (2015-2016).

4.2 Proyección de la inversión

La inversión requerida se realiza sobre la matrícula estimada para las instituciones de gestión oficial. Para algunas intervenciones (salario y kits escolares) se considera el 60% de la matrícula del sector subvencionado, atendiendo que las mismas son financiadas por el Estado.

La inversión estimada trae asociada una mejora de la eficiencia en el uso de los recursos, dado que al incorporar mejoras en los indicadores de eficiencia interna (repetencia y deserción), se mejora la eficiencia en el uso de los recursos destinados al sector. Actualmente, se asigna alrededor de USD 25.000.000 en concepto de repetencia y USD 28.000.000 en deserción escolar, por tanto, la disminución de la repetencia y la deserción generaría un ahorro aproximado de USD 53.000.000 al 2030.

Con las tasas actuales de eficiencia interna del sistema educativo, se está asignando en promedio 38% (relación insumo/producto, equivalente a 1,38) de lo que se debería asignar por cada alumno graduado de 9° grado. Sin embargo, con las mejoras incorporadas como supuestos en la proyección de la matrícula en las tasas de repetencia y deserción, este promedio de gasto adicional se estaría reduciendo a 10%, lo cual puede redistribuirse en diversas estrategias e intervenciones.

Por otro lado, también se incorporan mejoras en el promedio de alumnos por sección. Para la Educación Escolar Básica (1° y 2° Ciclo) actualmente hay un promedio de 16 alumnos y para la Educación Escolar Básica (3° Ciclo), 18. Para esta estimación se eleva el promedio de estudiantes para estos ciclos a 20 alumnos por sección, lo cual también impactará en una mayor eficiencia en el uso de los recursos, ya que se requerirá la contratación de menos docentes y la construcción de menos aulas, entre otros.

“Para garantizar calidad con equidad, se supone, además de los argumentos técnicos y políticos, un plan de inversión sostenible que lo haga posible desde una perspectiva basada en el principio del derecho a la educación, que supere las visiones sustentadas sólo en los procesos de producción de las teorías clásicas de la economía. (Riart, 2011)

4.3 Dimensiones para la proyección

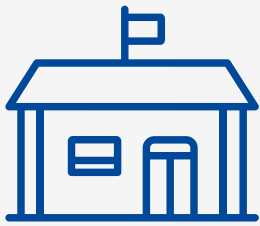
Para iniciar el proceso de estimar la inversión requerida al 2030, se realiza un agrupamiento en cinco dimensiones:

- **Establecimiento escolar:** comprende todos aquellos componentes y características que deberían indefectiblemente estar presentes en el local escolar.
- **Gestión y servicio educativo:** incorpora el componente salarial de los docentes, funcionarios administrativos, instancias desconcentradas y los recursos destinados a gastos de funcionamiento de la administración central del MEC y de las instituciones educativas.
- **Inclusión/equidad:** refiere a aquellas estrategias que contribuyen a eliminar las limitantes del acceso a la educación.
- **Desarrollo profesional del educador:** refiere al proceso de capacitación de los educadores en servicio, a la implementación de la carrera del educador y a la incorporación de nuevos docentes.
- **Seguimiento y monitoreo:** contempla el mantenimiento e institucionalización de los sistemas de información, de rendición de cuentas y evaluación de la calidad de la educación.

Figura 7. Dimensiones y ejes de costeo



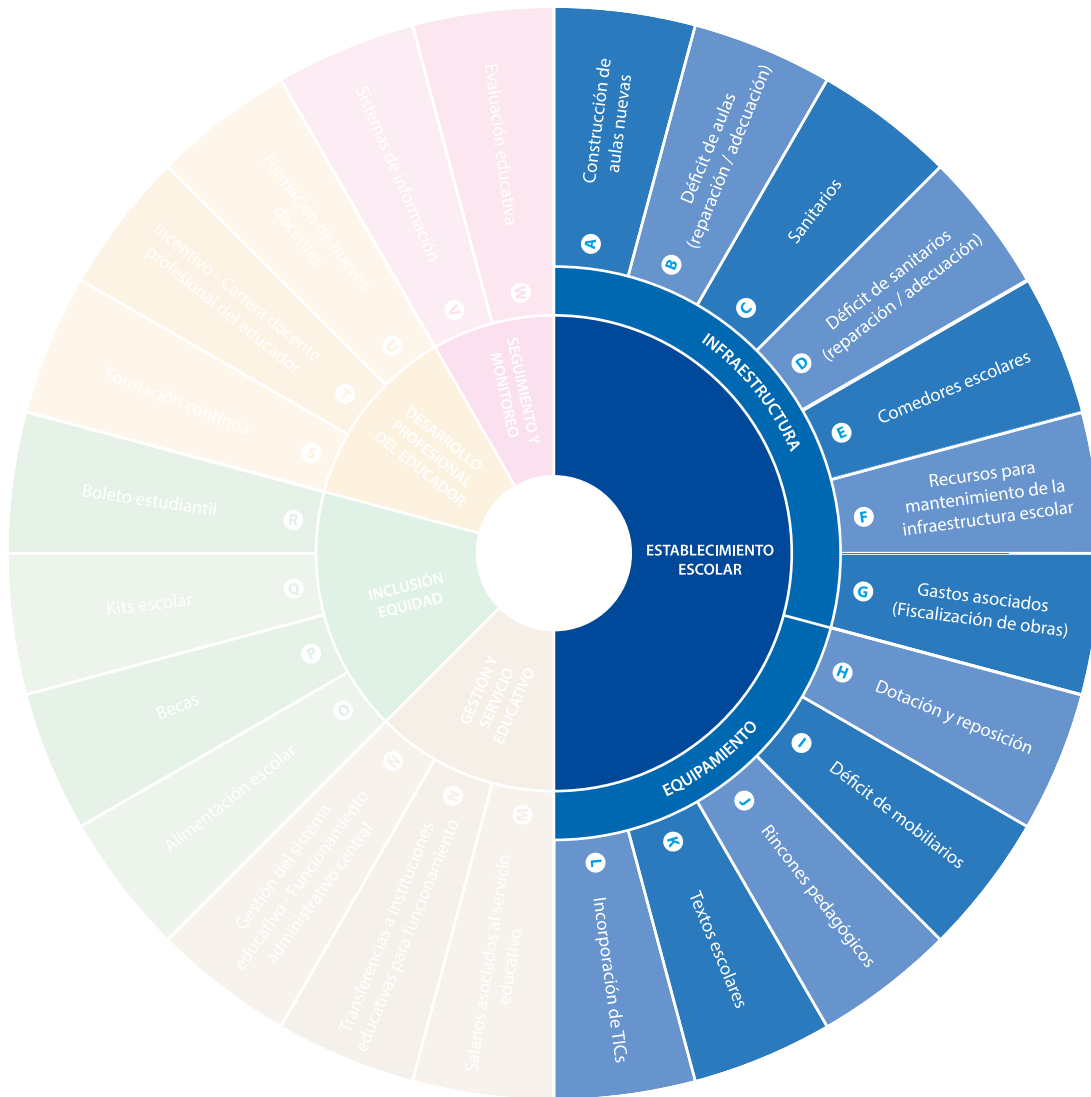
Fuente: Elaboración propia.



4.3.1

Dimensión: Establecimiento Escolar

4.3.1 Dimensión: Establecimiento Escolar



4.3.1.1 Infraestructura

En este apartado se presenta la inversión asociada a la construcción de nuevas aulas, sanitarios, bibliotecas, comedores escolares y otras áreas, además de la reparación y adecuación de las existentes y recursos para mantenimiento de la infraestructura escolar. De igual forma, contempla los requerimientos asociados a la dotación de mobiliarios para las construcciones nuevas y reposición para las existentes.

“ (...) el grado de adecuación de la infraestructura escolar, las variaciones entre países de similar ingreso dejan entrever que las características físicas de las escuelas no necesariamente dependen de la situación económica de los países, sino que son resultado de las diferencias en el grado de priorización, planificación y eficiencia en la gestión de las políticas públicas en educación generadas en los distintos recorridos históricos de los países. (UNESCO, 2017) ”

A Construcción de aulas nuevas

Criterios de cálculo

Se utiliza como parámetro para la construcción de aulas nuevas, primeramente, la cantidad de alumnos por sección que alberga un aula, así como su promedio de utilización por turnos de funcionamiento de la institución.

El promedio de alumnos por sección en los diferentes niveles educativos es relativamente bajo a nivel nacional (Pre Jardín y Jardín: 15; Preescolar: 16; EEB 1° y 2° Ciclo: 16; EEB 3° Ciclo: 18; y EM: 20). Por ello se calcula los requerimientos con un promedio de 20 alumnos por sección, lo que permitirá una mayor eficiencia en la utilización de recursos por el simple aumento de alumnos por sección.

Para las etapas de Jardín y Pre Jardín, los requerimientos son estimados utilizando el promedio de 15 alumnos por sección, conforme a lo establecido en las normativas que rigen a estas ofertas educativas de la Educación Inicial.

Las aulas costeadas corresponden a una tipología promedio calculada entre las dimensiones de un aula de 7.20 m x 7.20 m con techo de tejas y a una de estructura de hormigón de las dimensiones mencionadas, dando un promedio a área construida de 74.40 metros cuadrados.

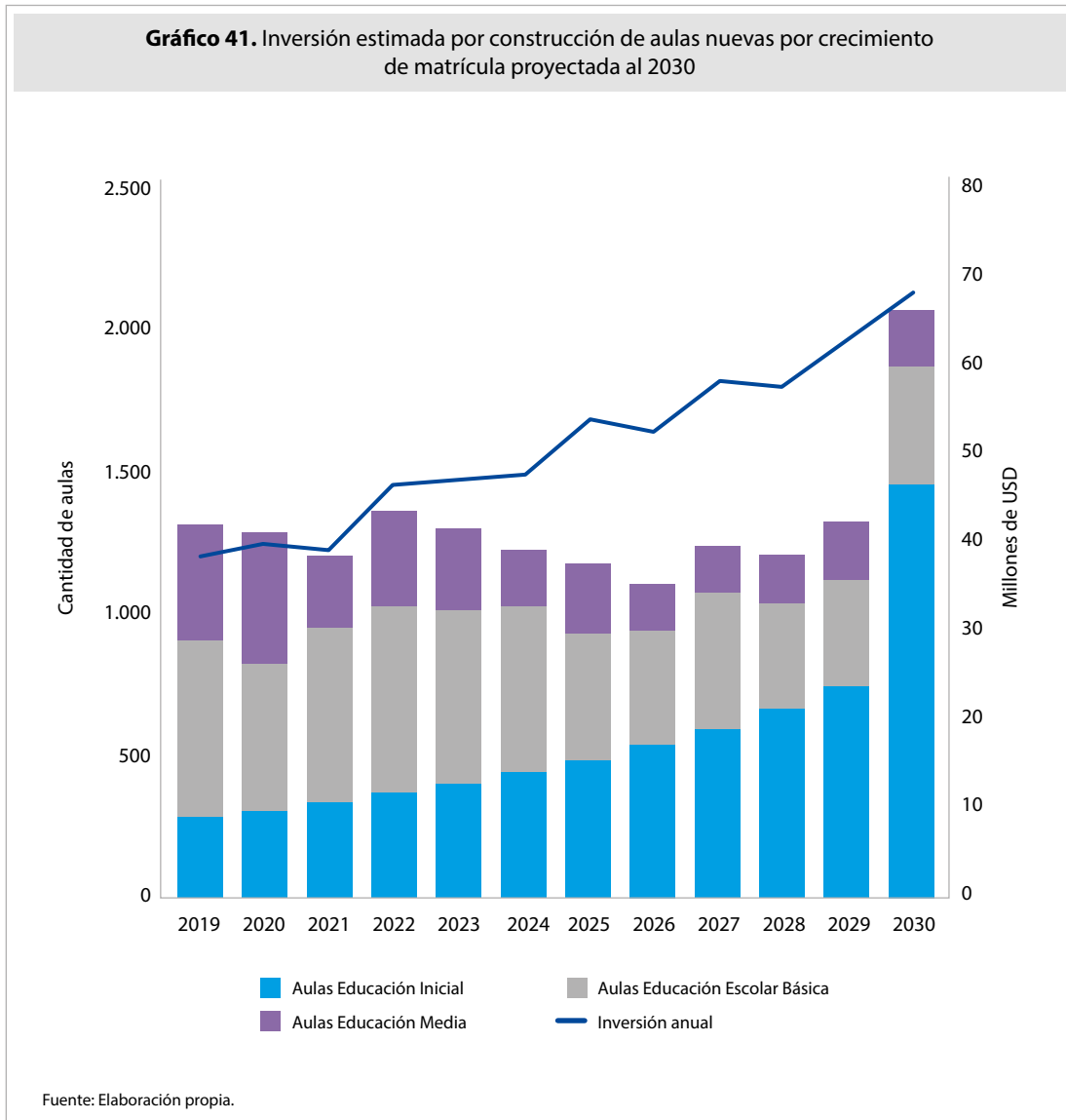
Tabla 14. Costo de construcción de aulas nuevas, según tipologías (2018)

| Tipologías de aulas | M2 | Costo por M2 Guaraníes | Costo Total Guaraníes | Costo Total USD |
|---|-------|---------------------------|--------------------------|--------------------|
| 5,80 x 6,80 con techo de Tejas (a) | 63,70 | 1.841.522 | 117.304.947 | 20.225 |
| 5,80 x 6,80 con estructura de H° A° - Planta Baja (b) | 61,50 | 1.860.510 | 114.421.378 | 19.728 |
| 7,20 x 7,20 con techo de Tejas (c) | 76,00 | 1.770.098 | 137.527.451 | 23.712 |
| 7,20 x 7,20 con estructura de H° A° - Planta Baja (d) | 72,80 | 1.905.998 | 138.756.634 | 23.924 |
| Promedio de costo Unitario: 5,80 x 6,80 = ((a) + (b))/2 | 62,60 | 1.851.016 | 115.873.606 | 19.978 |
| Promedio de costo Unitario: 7,20 x 7,20 = ((c) + (d))/2 | 74,40 | 1.838.048 | 136.750.762 | 23.578 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la MEC - DGAF - Dirección de Infraestructura (2018).

Los costos de las aulas utilizados corresponden a los precios referenciales utilizados por el MEC; para Educación Inicial: USD 31.795 y USD 23.578 para la EEB y la EM. El tipo de cambio utilizado es 1USD = G. 5.800. La inversión requerida para la construcción de nuevas aulas es el resultado del producto entre la cantidad de aulas nuevas requeridas y el costo unitario del aula.

Resultados



En el marco de la proyección se estima la necesidad de construcción de 15.806 nuevas aulas en función al incremento de la matrícula en los distintos niveles, totalizando un monto de USD 611.305.370 a un promedio de inversión anual de más de 50 millones de USD al año.

B Déficit de aulas (reparación/adecuación)

No se puede perder de vista el déficit acumulado en materia de infraestructura escolar. En este sentido, a fin de tener un costo aproximado del mismo, se toma como base de información los requerimientos remitidos por las instituciones educativas a través de la metodología de microplanificación de la oferta educativa, cuyo resumen se encuentra disponible en la página web del MEC. Como aproximación del déficit se consideran todos los requerimientos de adecuación y reparación que presentan las instituciones educativas.

Criterios de cálculo

Conforme a criterios técnicos utilizados por el MEC para la reparación/adecuación de aulas, se estima que el costo unitario equivale al 40% del costo de un aula nueva (USD 23.578). Según la fuente mencionada para el año 2018, 12.939 aulas requieren de reparación/adecuación, para dar respuesta a esta solicitud se necesita una inversión de USD 122 millones.

Resultados

Tabla 15: Inversión requerida para adecuación/reparación de aulas proyectada al 2030 (Déficit 2018)

| Aulas | Cantidad |
|--|--------------------|
| Reparación/Adecuación | 12.939 |
| Costo unitario de reparación/adecuación en USD | 9.431 |
| Inversión en reparación/adecuación en USD | 122.028.835 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Microplanificación MEC – DGPE (2018).

C Sanitarios

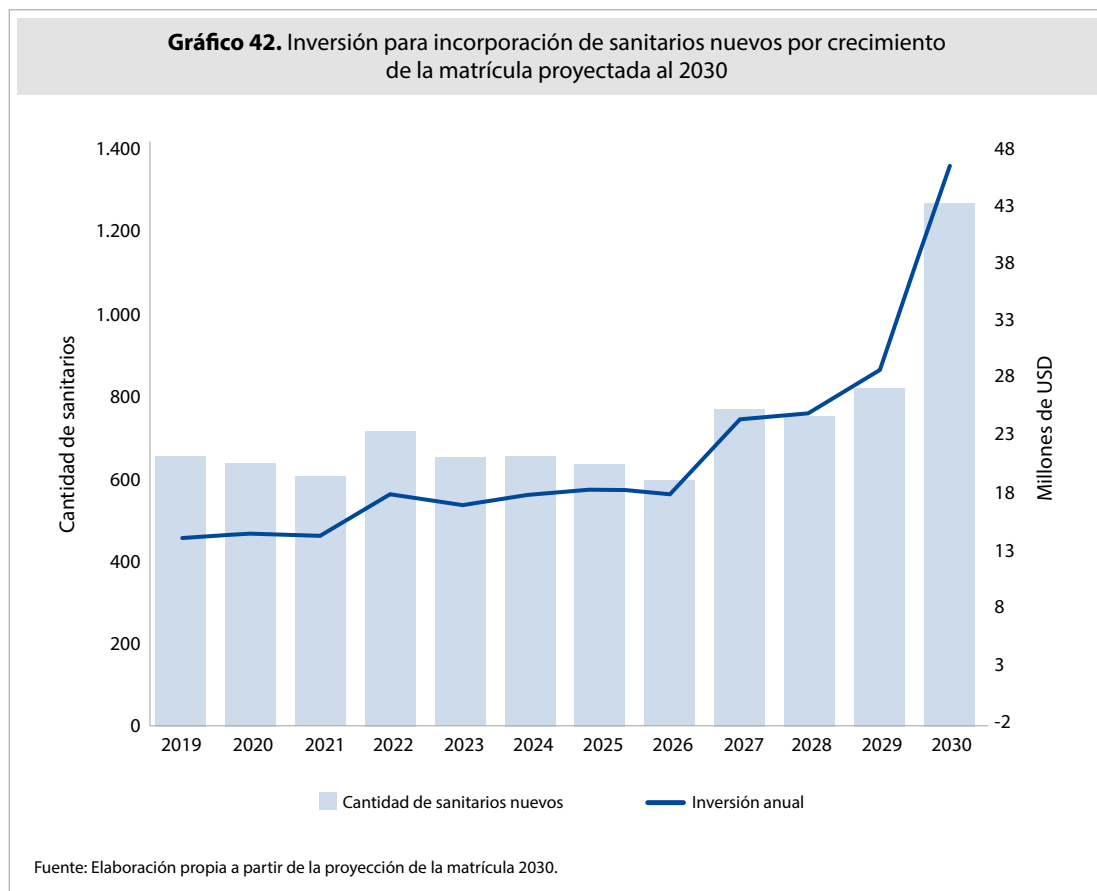
Criterios de cálculo

Para la estimación de la inversión requerida para la incorporación de nuevos sanitarios y con el propósito de garantizar la disponibilidad de recursos, así como una mayor flexibilidad en el momento de definir la inversión, se utilizan metros cuadrados y costos unitarios promedios.

Las dimensiones estándares utilizadas por el MEC son de 4,40 m x 6.15 m, a un costo de USD 19.304. La cantidad de nuevos sanitarios requeridos se estima tomando como base el incremento de la matrícula, previendo que por cada 20 alumnas se incorpora un sanitario nuevo, mientras que la relación para varones es de 1 por cada 40 alumnos. Para estimar la cantidad de varones y mujeres se parte del supuesto que se mantiene la equidad en el acceso por sexo (50% varones y 50% mujeres).

La inversión requerida es el resultado del producto entre la cantidad de sanitarios nuevos requeridos y el costo unitario del sanitario.

Resultados



En el marco de la proyección se estima la necesidad de construcción de 8.783 nuevos sanitarios en función al incremento de la matrícula en los distintos niveles, totalizando un monto de USD 259.439.650 a un promedio de inversión anual de más de 21 millones de USD al año.

D Déficit de sanitarios (reparación/adecuación)

Criterios de cálculo

Los sanitarios constituyen uno de los principales déficits en las instituciones educativas. Según datos reportados a través de la metodología de microplanificación, se requiere la reparación y/o adecuación de un total de 3475 sanitarios, que es calculado sobre la base de costo de reparación de USD 7.722, correspondiente al 40% del costo de construcción de un sanitario nuevo. Las dimensiones estándares utilizadas por el MEC son de 4,40 m x 6.15 m, a un costo de USD 19.304.

Resultados

Tabla 16. Inversión requerida para adecuación/reparación de sanitarios (Déficit 2018)

| Aulas | Cantidad |
|--|-------------------|
| Reparación y/o adecuación | 3.475 |
| Costo unitario de reparación y/o adecuación en USD | 7.722 |
| Inversión en reparación y/o adecuación en USD | 26.832.376 |

Nota: estos costos no incluyen gastos operativos vinculados a relevamiento y fiscalización de la infraestructura educativa.

Fuente: Elaboración propia a partir de Microplanificación MEC – DGPE (2018).

E Comedores escolares

Los comedores escolares son espacios fundamentales para la implementación del Programa de Alimentación Escolar. Son prioritarios para aquellas instituciones educativas que ya están proveyendo la merienda y el almuerzo escolar.

Criterios de cálculo

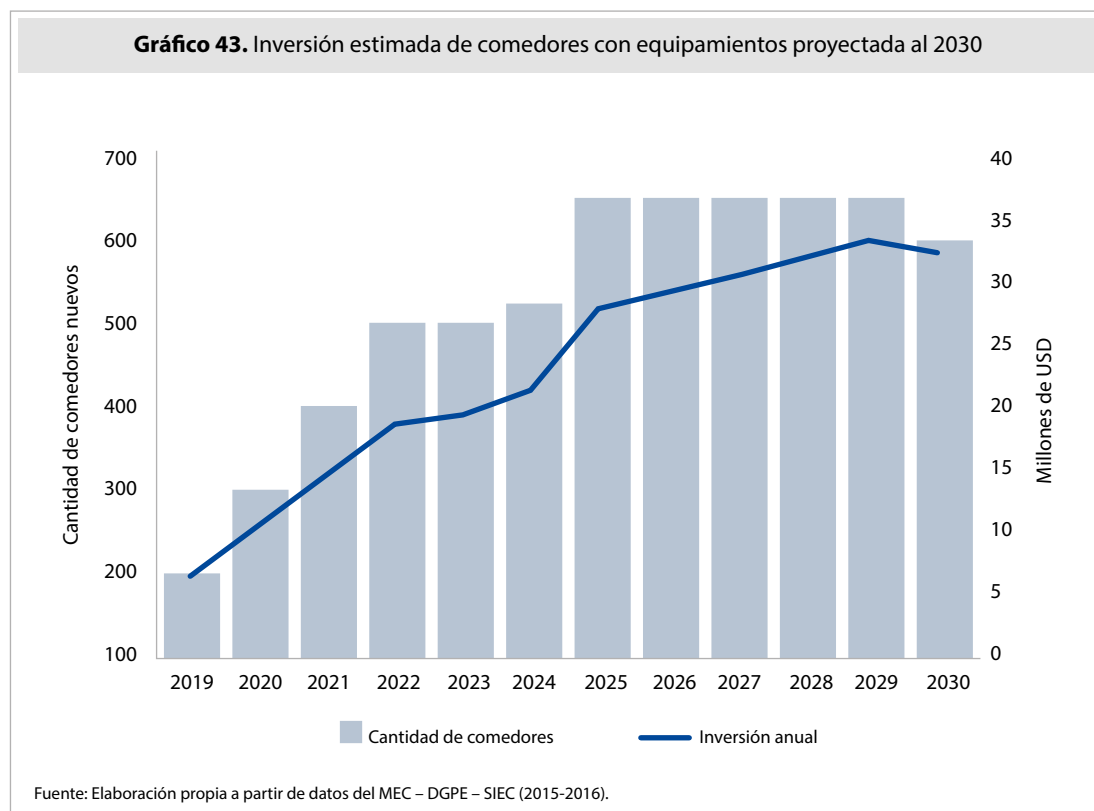
Conforme con los datos del Sistema de Información de Estadísticas Continua (SIEC), en total existen 8.843 instituciones educativas correspondientes al sector oficial, de las cuales se estima que alrededor del 20% cuentan con comedores escolares. Para la estimación de la inversión requerida se parte del supuesto de que se construye al menos un comedor escolar en todas las instituciones educativas y se prevé al 2030 que todas las instituciones cuenten con al menos un comedor escolar.

Atendiendo a la magnitud de la inversión requerida para dotar de comedor escolar a todas las instituciones educativas, se propone realizar las construcciones en forma gradual. Esto permitirá una distribución previsible del esfuerzo anual que se debe realizar para este fin.

El costo promedio utilizado (USD 25.892), al igual que el de las aulas, corresponde al referencial utilizado por el MEC, siendo las dimensiones de la cocina-comedor de 8,60 m x 10,90 m, con techo de tejas. El costo anual se obtiene multiplicando la cantidad de comedores a construir por el costo unitario.

Para el cálculo de la inversión en mobiliarios se estima que representa el 10% de la inversión de la construcción.

Resultados



En el marco de la proyección se estima la necesidad de construcción de 6.273 nuevos comedores en función al incremento de la matrícula en los distintos niveles, totalizando un monto de USD 276.354.070 a un promedio de inversión anual de más de 23 millones de USD al año.

Además, en términos de infraestructura no se debe perder de vista un estudio realizado por el Banco Mundial (2013) sobre el déficit de infraestructura educativa, el cual evidencia que el 12% y el 31% de las aulas de instituciones de zonas urbanas y rurales, respectivamente, están en malas condiciones, mientras que el 43% de las escuelas rurales tienen letrina común. El estudio concluye en que se requeriría USD 1.235.104.681 para eliminar el déficit de infraestructura tomando como parámetro el cumplimiento de las normativas vigentes que rigen en materia de oferta educativa.

“ El déficit total en millones de guaraníes equivale a USD 5.147.916, de los cuales más del 80% deberían ser destinados a escuelas en áreas rurales en donde claramente el déficit es mucho mayor. El presupuesto total necesario para cubrir el déficit de infraestructura básica (USD 5.147.916) contrasta con el presupuesto que el MEC asigna a programas de infraestructura y equipamiento, el cual es de tan solo G. 110.000 millones o el 2% del déficit total. (Banco Mundial, 2013)

F Recursos para mantenimiento de la infraestructura escolar

Transferencia a instituciones educativas

Los recursos para mantenimiento de la infraestructura educativa son inexistentes en el presupuesto del sector. Esto explica en gran medida el deterioro de la misma. Para mejorar las condiciones edilicias es fundamental que el Estado asigne recursos en el presupuesto para su mantenimiento, es por ello que se realiza una estimación de los recursos requeridos para el efecto.

Las estimaciones de recursos necesarios se establecen sobre la base de los cálculos de alumnos, atendiendo que es el parámetro más cercano para transferir recursos. No existe una información exacta sobre cálculos por área construida.

Criterios de cálculo

Para la estimación de los recursos requeridos para gastos de mantenimiento, se parte de los estándares del MEC: del costo promedio de un aula tipo de 74.4 metros cuadrados, que corresponde a un aula de 7.20 m x 7.20 m más galería. Este costo es de USD 23.578 para los niveles de Educación Escolar Básica (EEB) y Educación Media (EM). Un aula nueva es utilizada en 1,6 turnos y por tanto la cantidad de alumnos atendidos resulta del promedio de alumnos por sección, multiplicado por el turno de funcionamiento.

En promedio, por cada aula nueva que se construye, se beneficia a alrededor de 32 alumnos, partiendo de la base de un promedio ideal de alumnos por sección de 20 alumnos. En el caso de primera infancia: para Preescolar se utilizan 16 alumnos por sección, mientras que Pre Jardín y Jardín de Infantes, por normativas se establece 15 alumnos por sección. El costo de un aula de primera infancia es de UDS 31,795.

Con base en los estándares actuales, se invierte alrededor de 737 dólares por alumno de EEB/Media y USD 1.325 en primera infancia por aula nueva construida, al mismo se le imputa un 2% por depreciación de la infraestructura, lo que finalmente da como resultado los recursos que deberían ser destinados por cada alumno para mantenimiento de la infraestructura escolar. En este caso es USD 15 anual por alumno de EEB y EM y de USD 27 anual por un alumno de primera infancia.

Para obtener la inversión anual, se multiplica la matrícula el total de instituciones oficiales de los diferentes niveles por la inversión estimada por alumno para mantenimiento de la infraestructura educativa.

Tabla 17. Valores de estimación del mantenimiento escolar

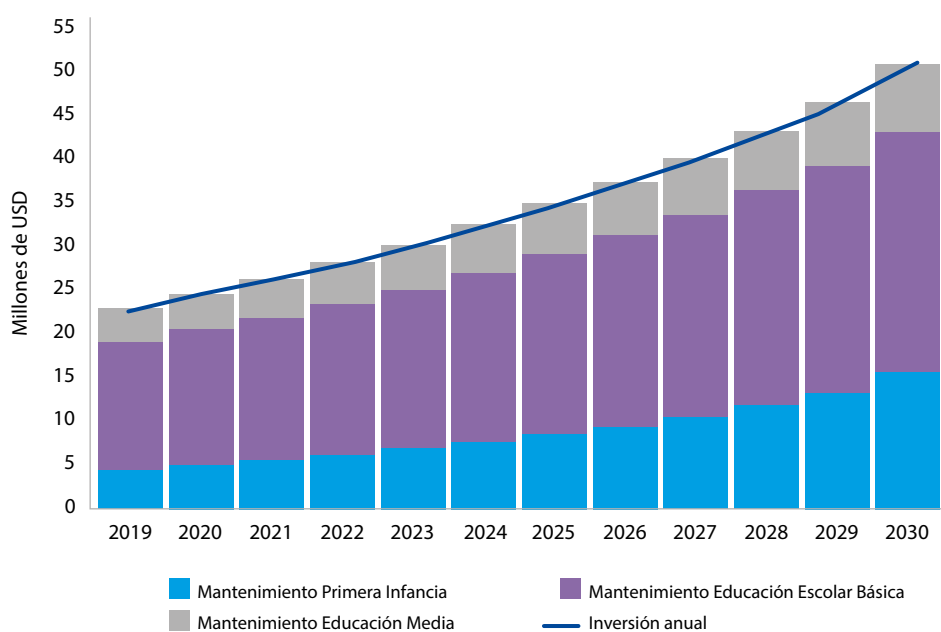
| Dimensiones | Valores Mantenimiento EEB y EM | Valores Mantenimiento EI |
|--|--------------------------------|--------------------------|
| Costo de aula nueva en USD | 23.578 | 31.795 |
| Alumnos/sección | 20 | 15 |
| Promedio de utilización de un aula | 1,6 | 1,6 |
| Alumnos atendidos por aula | 32 | 24,00 |
| Depreciación de la infraestructura | 0,02 | 0,02 |
| Inversión por metros cuadrados por alumno | 737 | 1325 |
| Inversión por alumno para mantenimiento en USD | 15 | 27 |

Tipo de cambio: 1USD= Gs 5800

Fuente: Inversión estimada para mantenimiento de infraestructura educativa.

Resultados

Gráfico 44. Inversión estimada para mantenimiento de infraestructura educativa proyectada al 2030



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MEC – DGPE – SIEC (2015-2016).

En el marco de la proyección se estima la necesidad de mantenimiento por un monto total de USD 415.169.592 a un promedio de inversión anual de más de 34 millones de USD al año.

G Gastos asociados (Fiscalización de obras)

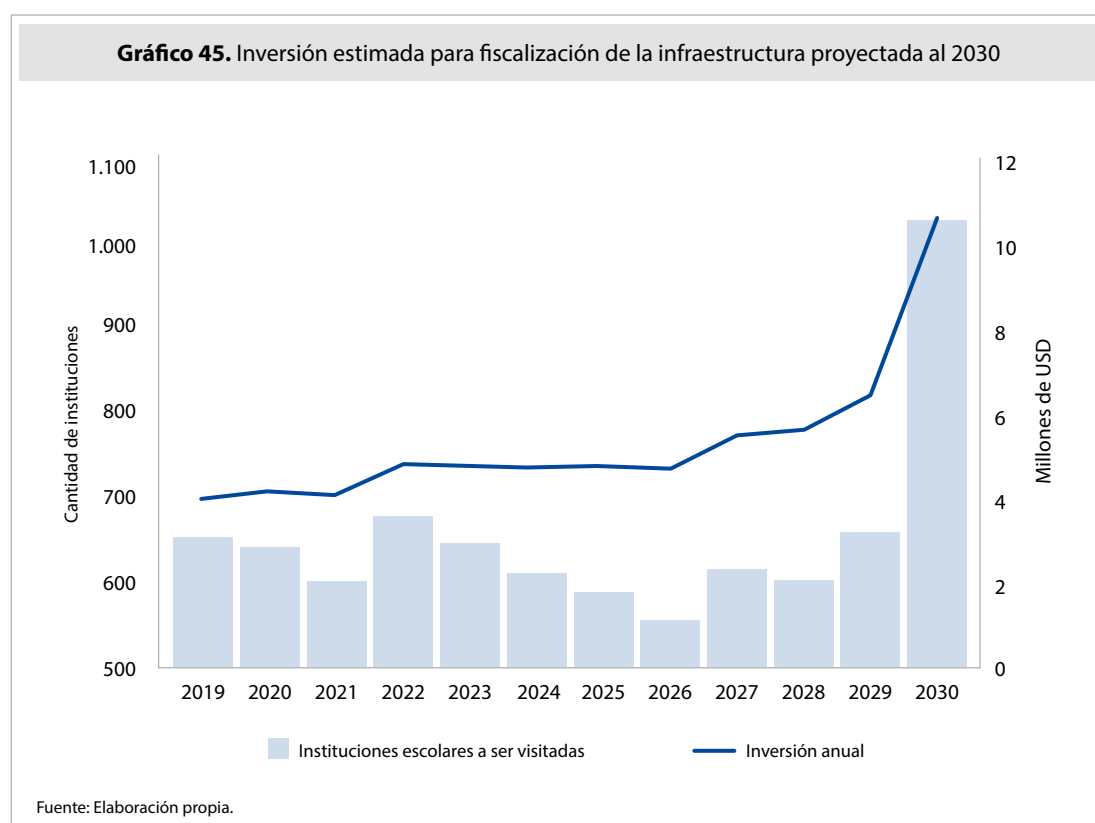
Criterios de cálculo

Para calcular los gastos asociados a la fiscalización de obras se parte del supuesto que como mínimo una institución tiene dos tipos de intervención, pudiendo ser una construcción nueva, reparación o mantenimiento de la infraestructura educativa, ya sea en la misma institución o en instituciones diferentes.

En este marco, se toma como parámetro de costo los recursos destinados por el MEC para la fiscalización del llamado de mejoramiento de la infraestructura educativa en 676 instituciones educativas, (Contrato 2017-2018) por un monto total de USD 3.678.427, dando un costo unitario por institución de USD 5.441.

La inversión requerida para gastos de relevamiento y/o fiscalización de la infraestructura educativa se obtiene multiplicando la cantidad de institución estimada a ser intervenida por el costo unitario de fiscalización.

Resultados



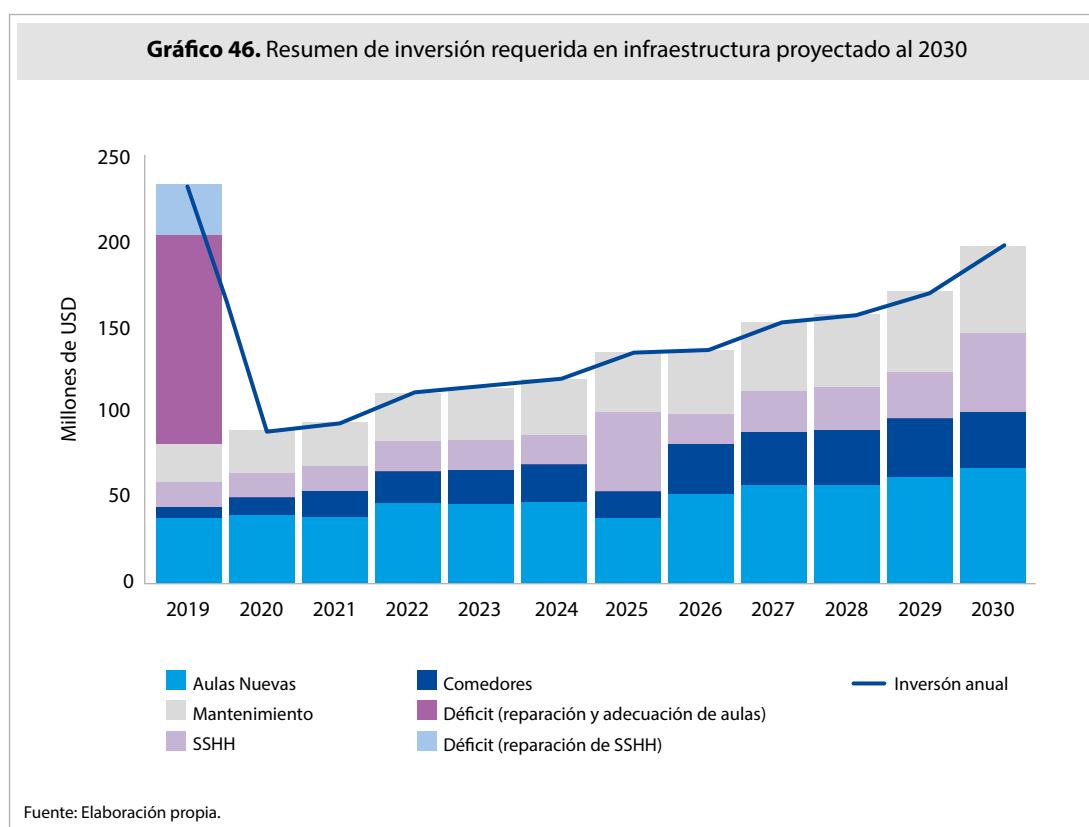
En el marco de la proyección se estima la necesidad de fiscalización de infraestructura por un monto total de USD 64.891.276 a un promedio de inversión anual de más de 5 millones de USD al año.

Infraestructura

Resumen de inversión requerida

Al año 2018, el déficit de inversión de infraestructura correspondiente solo a las solicitudes de adecuación y/o reparación de aulas y servicios higiénicos asciende a USD 154.176.583 (Tablas 6 y 8), mientras que el presupuesto disponible sumando los contemplados en el presupuesto del MEC¹³, así como en el de los gobiernos departamentales y municipales es de aproximadamente USD 107.930.744, evidenciando un déficit de aproximadamente USD 40 millones.

Por su parte, para la incorporación de nuevos alumnos y el mantenimiento de la infraestructura escolar en condiciones adecuadas se requiere en promedio una inversión de USD 130.189.057. Este monto representa un desafío importante en términos presupuestarios, atendiendo a que actualmente la totalidad de los recursos destinados al mejoramiento de la infraestructura educativa provienen del FONACIDE y del Fondo Nacional para la Excelencia de la Educación y la Investigación.



En el marco de la proyección se estima la necesidad en infraestructura por un monto total de USD 1.711.129.894 a un promedio de inversión anual de más de 131 millones de USD al año.

¹³ Corresponde a los programas financiados con recursos provenientes del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación.

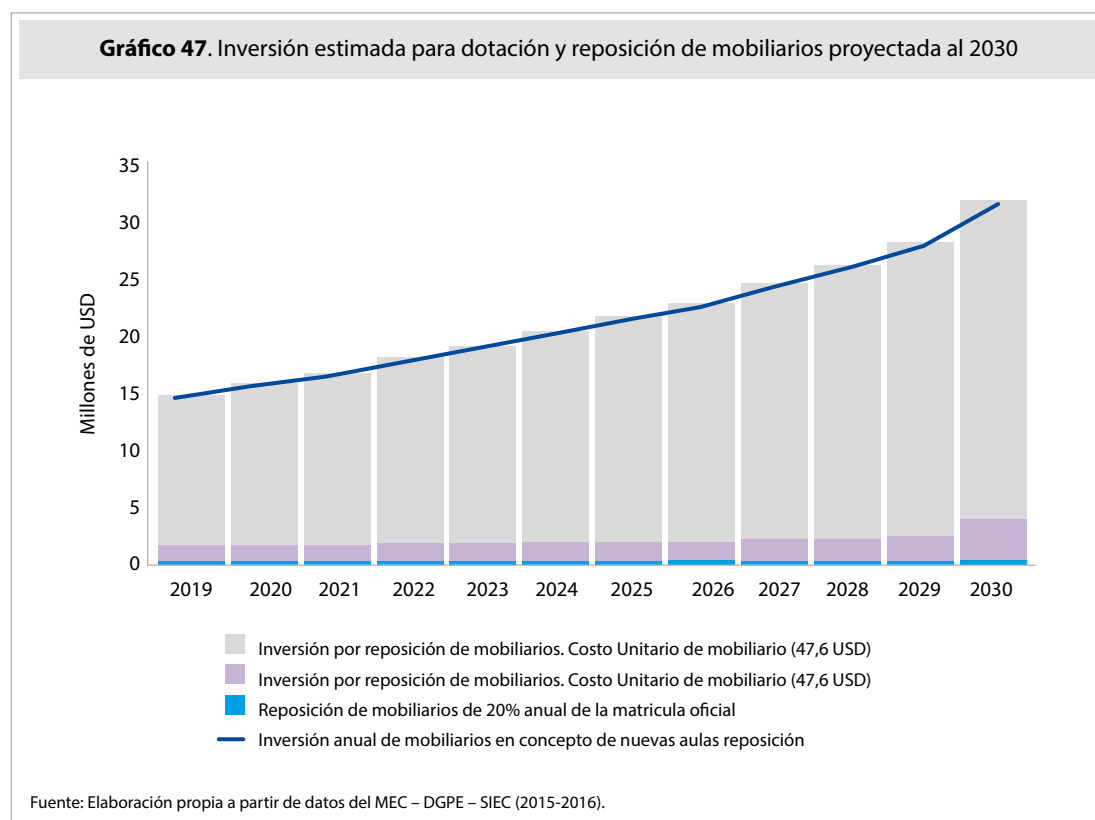
4.3.1.2 Equipamiento

H Dotación y reposición

Criterios de cálculo

Para estimar los costos asociados a la dotación de mobiliarios (mesa con silla) se parte del supuesto de una dotación completa para aulas nuevas construidas por incremento de la matrícula y una tasa de reposición del 20% de la matrícula total sector oficial de los mobiliarios por año, conforme con la cantidad de alumnos; se estima que en promedio un mobiliario es utilizada en dos turnos. El costo unitario utilizado corresponde a la última adjudicación del realizada por el MEC, que es de USD 47,6.

Resultados



I Déficit de mobiliarios

Criterios de cálculo

Para estimar el déficit de mobiliarios se utilizan los requerimientos remitidos a través de la metodología de microplanificación para el ejercicio 2018. Se requiere 301.116 sillas y 246.159 mesitas; viendo que el MEC no dispone de recursos en el presente ejercicio, se toma como déficit. El costo unitario es de USD 47,6.

Resultados

Tabla 18. Inversión estimada para dotación de mobiliarios (2019-2030)

| Mobiliarios | Cantidad |
|--|-------------------|
| Cantidad de mesas y sillas solicitadas | 301.116 |
| Costo unitario de reparación y/o adecuación en USD | 47,6 |
| Inversión en reparación y/o adecuación en USD | 14.328.968 |

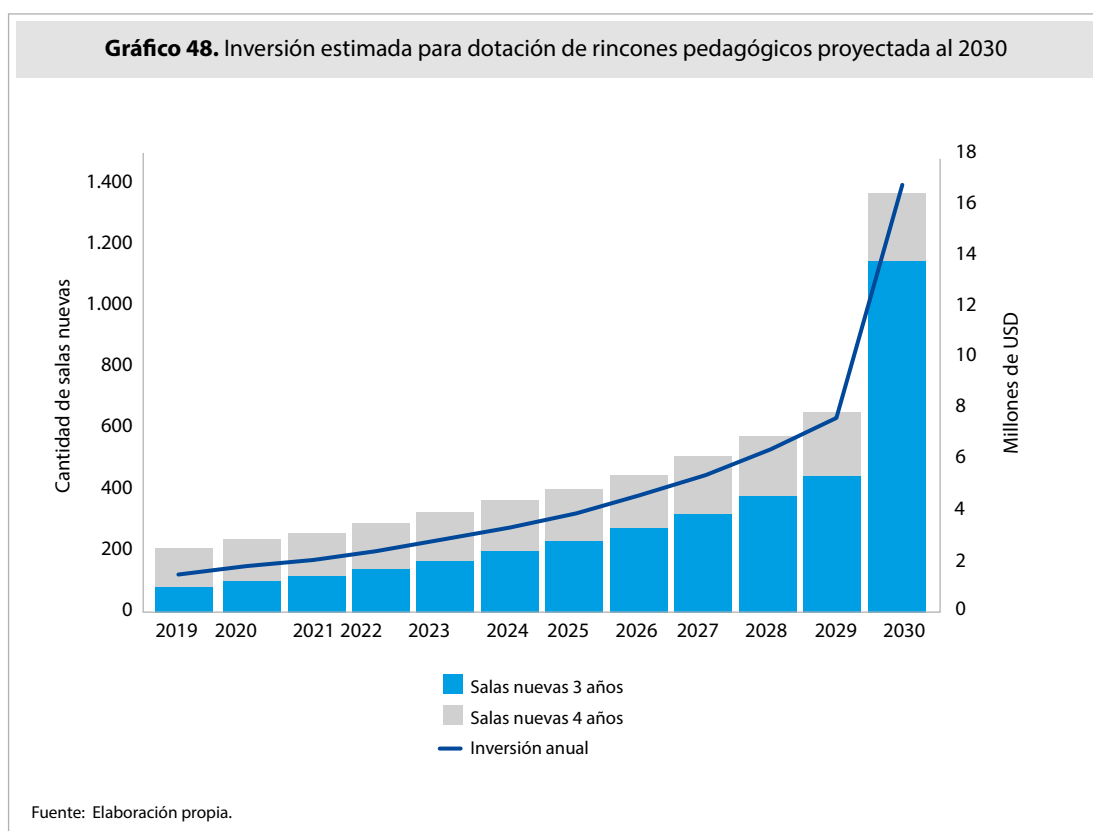
Fuente: Elaboración propia.

J Rincones pedagógicos

Criterios de cálculo

Los rincones pedagógicos constituyen una estrategia pedagógica que utilizan los educadores organizando el aula en distintos espacios en donde los niños y las niñas, organizados en pequeños grupos, efectúan simultáneamente actividades diferentes. Para estimar los costos asociados, se dota por cada sala nueva construida un rincón pedagógico, a un costo unitario de USD 6.428. El costo es el producto entre la cantidad de salas nuevas estimadas y el costo unitario del rincón pedagógico.

Resultados



En el marco de la proyección se estima la necesidad de rincones pedagógicos por un monto total de USD 58.618.687 a un promedio de inversión anual de más de 4,8 millones de USD al año.

K Textos escolares

Los resultados de TERCE corroboran la influencia positiva en los aprendizajes de los estudiantes, por tanto, garantizar los recursos para la dotación y su sostenibilidad en el presupuesto hacen necesario dimensionar los recursos necesarios la dotación de textos a los estudiantes de los diferentes niveles educativos.

“ Se pudo observar que tanto la posesión individual de cuadernos como de libros de texto escolar tienen una influencia positiva y significativa sobre el aprendizaje de los estudiantes. Si bien los materiales en sí mismos no garantizan el aprendizaje, el hecho de que cada estudiante cuente con un cuaderno y un libro facilita el aprendizaje y potencia el rendimiento académico. Los sistemas nacionales de educación necesitan desarrollar estrategias de producción y distribución de libros y cuadernos. (LLECE, TERCE, 2015) ”

Criterios de cálculo

En este sentido, cabe mencionar que actualmente la dotación de textos para el nivel medio se realiza con recursos provenientes del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación, es decir, para este nivel, conforme al presupuesto correspondiente al ejercicio 2017, el Plan Financiero disponible fue de USD 7.302.479, mientras que en el Presupuesto aprobado 2018, se evidencia que no dispone de presupuesto para este nivel educativo. Cabe resaltar que esto atentaría contra la distribución en el año lectivo 2019 y que se requerirá incorporar en el presupuesto la sostenibilidad con recursos del Tesoro Nacional.

En lo que refiere a la Educación Escolar Básica, los recursos son insuficientes para garantizar la dotación universal para todos los estudiantes, siendo el presupuesto disponible al 2018 aproximadamente de USD 1.699.174.

Con los datos disponibles se realiza la estimación de los recursos requeridos para la dotación de textos. Atendiendo al impacto que representa sobre el presupuesto dotar en un solo año al 100% de los estudiantes de instituciones educativas oficiales que asisten a la EEB y EM, se propone una dotación gradual, según el siguiente esquema a partir del año 2019 (en el 2018 se asume la dotación realizada).

Resultados

Tabla 19. Criterios de estimación de inversión requerida para la dotación de textos a estudiantes

| Año | EEB 1° Ciclo | EEB 2° Ciclo | EEB 3° Ciclo | Educ. Media |
|------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 2019 | Dotación completa | Reposición del 30% | Reposición del 30% | Reposición del 30% |
| 2020 | Reposición del 30% | Dotación completa | Reposición del 30% | Reposición del 30% |
| 2021 | Reposición del 30% | Reposición del 30% | Dotación completa | Reposición del 30% |
| 2022 | Reposición del 30% | Reposición del 30% | Reposición del 30% | Dotación completa |
| 2023 | Dotación completa | Reposición del 30% | Reposición del 30% | Reposición del 30% |
| 2024 | Reposición del 30% | Dotación completa | Reposición del 30% | Reposición del 30% |
| 2025 | Reposición del 30% | Reposición del 30% | Dotación completa | Reposición del 30% |
| 2026 | Reposición del 30% | Reposición del 30% | Reposición del 30% | Dotación completa |
| 2027 | Dotación completa | Reposición del 30% | Reposición del 30% | Reposición del 30% |
| 2028 | Reposición del 30% | Dotación completa | Reposición del 30% | Reposición del 30% |
| 2029 | Reposición del 30% | Reposición del 30% | Dotación completa | Dotación completa |
| 2030 | Reposición del 30% | Reposición del 30% | Reposición del 30% | Dotación completa |

Fuente: Elaboración propia.

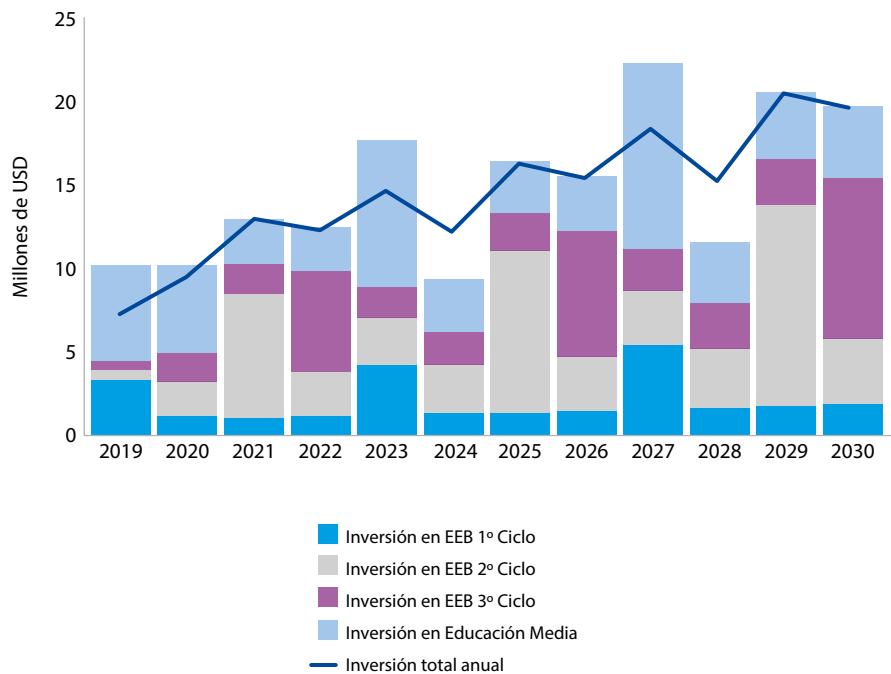
Los costos promedios utilizados corresponden a las últimas adjudicaciones realizadas por el MEC. La inversión requerida se obtiene multiplicando la cantidad de alumnos por ciclo/nivel educativo por el costo unitario.

Tabla 20. Costo unitario por nivel/ciclo educativo en USD

| Nivel/Ciclo | Cantidad de textos | Costo promedio | Costo por ciclo |
|--------------|--------------------|----------------|-----------------|
| EEB 1° Ciclo | 5 | 2 | 10 |
| EEB 2° Ciclo | 11 | 2 | 22 |
| EEB 3° Ciclo | 9 | 2 | 18 |
| Educ. Media | 14 | 2 | 28 |

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 49. Inversión estimada para dotación de textos escolares proyectada al 2030



Fuente: Elaboración propia.

En el marco de la proyección se estima la necesidad de textos escolares por un monto total de USD 198.619.896 a un promedio de inversión anual de más de 15 millones de USD al año.

L Incorporación de TICs

Criterios de cálculo

Para estimar la inversión requerida para la incorporación de las TIC en el sistema educativo, se utiliza como referencia la estrategia planteada por el MEC en el Programa de "Mejoramiento de las condiciones de aprendizaje mediante la incorporación de TIC en establecimientos educativos y unidades de gestión educativa en Paraguay, entre los años 2015 y 2018", financiada con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación, creada por Ley n.º 4758/2012. Además de la dotación, se calcula una tasa de reposición del 30% anual.

Tabla 21. Criterios utilizados para la estimación de la cantidad de computadoras/tablets requeridas según nivel educativo

| Nivel | Dotación por nivel | Ratio por nivel |
|--------------------------|---------------------|-----------------|
| Educación inicial | 1 por estudiante | 1 |
| Educación Escolar Básica | 1 cada 8 estudiante | 0.125 |
| Educación Media | 1 cada 3 estudiante | 0.333 |
| Tasa de reposición | | 30% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Programa de mejoramiento de las condiciones de aprendizaje de establecimientos educativos y unidades de gestión educativa en Paraguay - MEC (2015-2018).

Los costos utilizados para la estimación del laboratorio tipo II corresponden a las adjudicaciones realizadas a través de las Resoluciones n.º 18.439/2016 y n.º 28.128/2016, los cuales se presentan en la tabla siguiente.

Tabla 22. Criterios utilizados para la estimación de inversión requerida según modelo de incorporación

| Componentes | Gs. | Usd. |
|---|------------|------|
| Costo promedio de computadoras. Laboratorio móvil tipo II (EEB -Bachillerato Media) | 2.350.000 | 405 |
| Costo de contenedores | 13.600.000 | 2345 |
| *Servidores escolares (uno por contenedor) | 9.758.000 | 1682 |
| UPS (1 por cada contenedor) | 1.770.000 | 305 |
| Ratio de cantidad de contenedores laboratorio tipo II (un contenedor cada 20 notebooks) | — | 0,1 |
| Acces Point (dos por contenedor) | 590.000 | 102 |

*Los servidores escolares son costeados por institución educativa, no se incluye en los costos que se presentan a continuación.

Fuente: Elaboración propia según Resoluciones n.º 18.439/2016 y n.º 28.128/2016.

La dotación de las computadoras se realiza de forma gradual tomando en consideración el impacto presupuestario que tiene. Con el propósito de proponer una inversión factible en el tiempo, se plantea la universalización de la dotación al 2021. A partir del año 2022, la inversión se destinaría a la reposición del 30% de los equipos y la dotación generada por crecimiento de la matrícula.

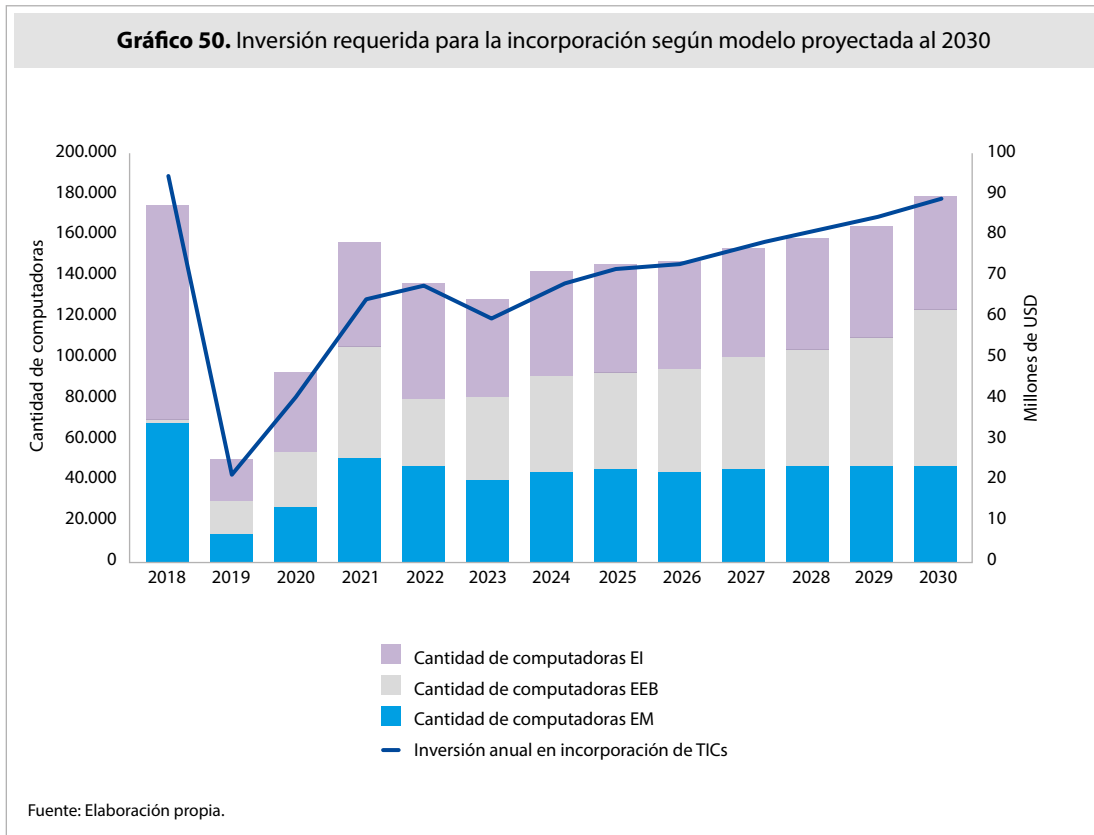
Tabla 23. Criterios de incorporación de TIC, según nivel educativo

| Nivel | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 en adelante |
|-------------------|----------------------|---|--|--|
| Educación Inicial | 20 % de la matrícula | Siguiente 30% de la matrícula más reposición del 30% de los equipos distribuidos en el año anterior | 50% restante de la matrícula, más: l) reposición del 30% de los equipos distribuidos en el año anterior | Se costea reposición del 30% de la dotación del año anterior, más crecimiento de matrícula |
| EEB | 30 % de la matrícula | 30% de la matrícula | 40% de la matrícula | Se costea reposición del 30% de la dotación del año anterior, más crecimiento de matrícula |
| EM | 30% de la matrícula | 30% de la matrícula | 40% de la matrícula | Se costea reposición del 30% de la dotación del año anterior, más crecimiento de matrícula |

Fuente: Elaboración propia.

La cantidad de computadoras requeridas se obtiene multiplicando la cantidad de estudiantes por el ratio de computadoras por alumno que propone la política de incorporación de TIC en el sistema educativo planteado por el MEC.

Resultados



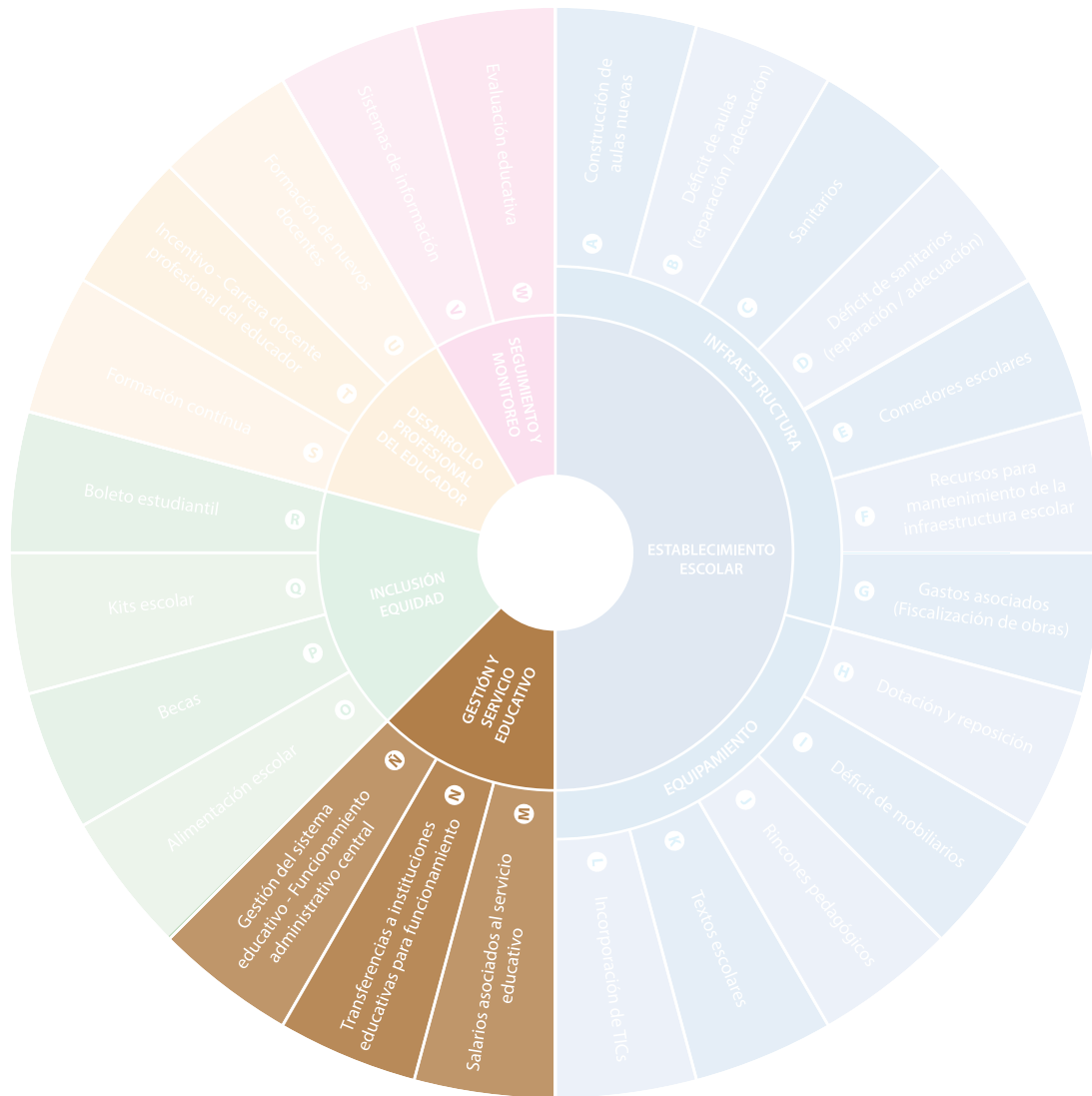
En el marco de la proyección se estima la necesidad de incorporación de TICs por un monto total de USD 883.245.090 a un promedio de inversión anual de más de 67 millones de USD al año.



4.3.2

Dimensión: Gestión y servicio educativo

4.3.2 Dimensión: Gestión y Servicio Educativo



M Salarios asociados al servicio educativo

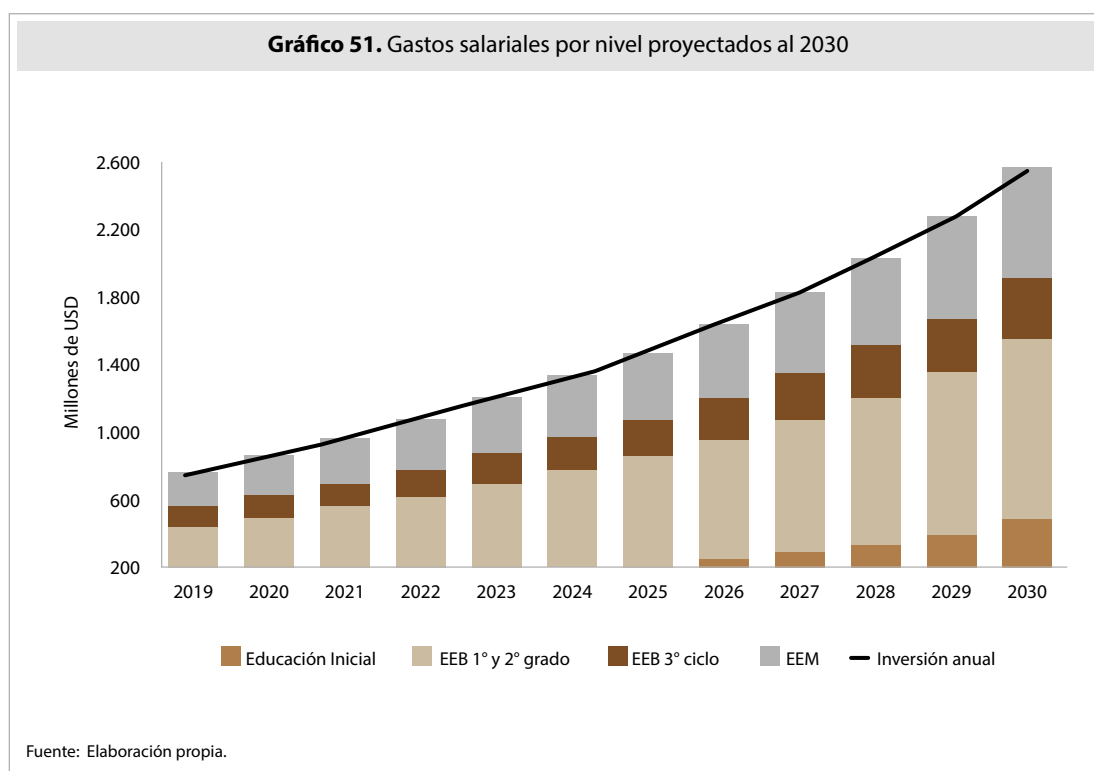
Criterios de cálculo

Considerando que la atención educativa tiene como principal actor al docente, se estiman por separado los recursos asociados a los gastos salariales. Para el cálculo se toma como base el costo por alumno calculado por la Dirección General de Planificación Educativa del MEC, correspondiente al año 2017, conforme a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 2011).

Con el propósito de tener una mejor aproximación de los costos salariales, se retira del costo por alumno la inversión destinada a infraestructura, útiles escolares, transferencia a instituciones educativas (gratuidad) y alimentación escolar. Al costo por alumno resultante se le imputa un 16% de incremento salarial, atendiendo el aumento registrado en el año 2018.

El costo vinculado a gastos salariales se obtiene multiplicando la cantidad estimada de alumnos matriculados por nivel educativo, por el costo por alumno correspondiente al nivel. Además, se incorpora con base en el incremento salarial, el promedio registrado en la última década de 10,1 en los rubros categorizados y de 8,2 % en las horas cátedras.

Resultados



En el marco de la proyección se estima los gastos salariales por un monto total de USD 17.910.639.960 a un promedio de inversión anual de más de 1.492 millones de USD al año.

N Transferencia a instituciones educativas para funcionamiento

La transferencia a las instituciones educativas se inicia a partir del año 2011 en el nivel medio, con la promulgación de la Ley n.º 4088/2010 “Que establece la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media”. Las instituciones educativas reciben transferencias de recursos dos veces al año.

Las transferencias están destinadas principalmente a financiar gastos de funcionamiento de las instituciones educativas. Estas transferencias contribuyen a consolidar la política de gratuidad de la educación, ya que vienen a compensar —a partir del 2011— el cobro de aranceles que se realizaba en la Educación Media; en la Básica, por primera vez se transfieren recursos a partir del año 2012, aunque este nivel es obligatorio y gratuito desde el año 1994.

Criterios de cálculo

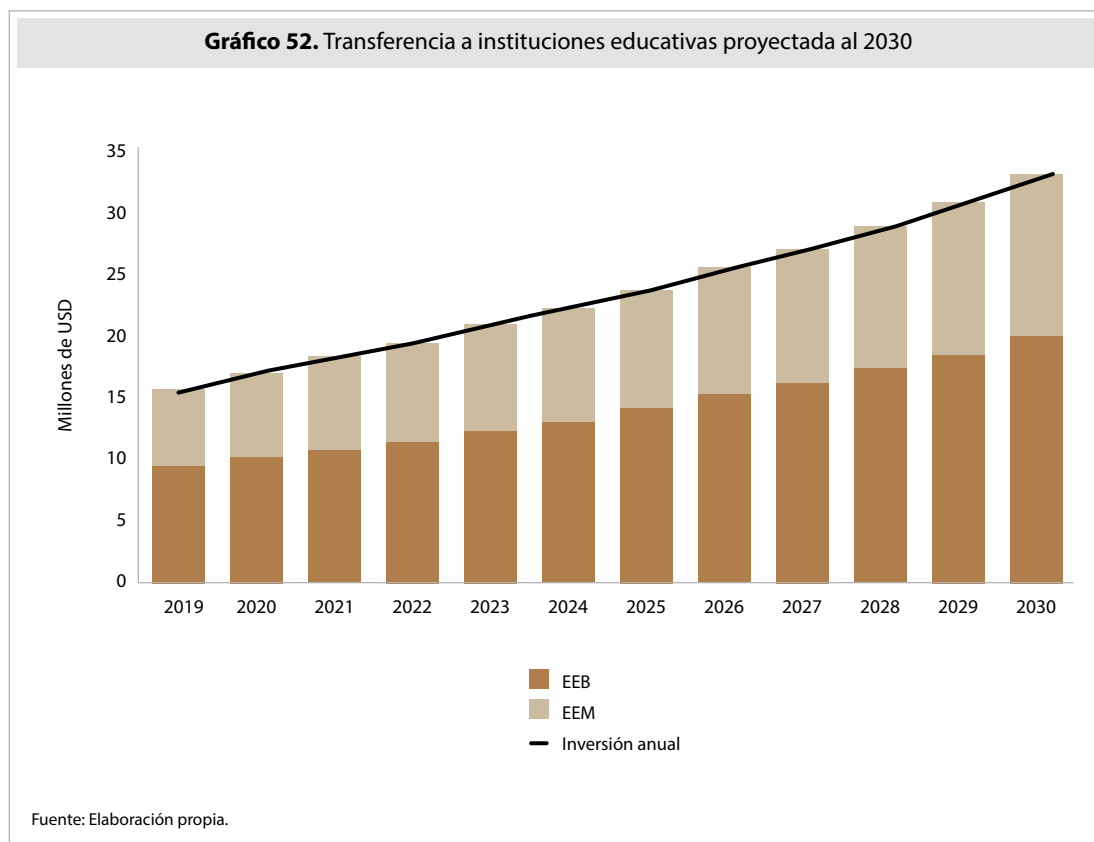
Esta transferencia se realiza por cantidad de alumnos. En la Básica es de G. 22.366 anual por alumno (equivalente a USD 3,8), sin embargo, con fines de este trabajo se propone incrementar la transferencia por alumno a USD 9 por alumno en la EEB. En la Media la transferencia actualmente se realiza por modalidad y cantidad de alumnos, para esta estimación se utiliza el promedio de transferencia por alumno de G. 151.108 (USD 26 por alumno).

Tabla 24. Monto de transferencia por alumno

| Nivel/modalidad | Monto en Gs. | Monto en USD | Monto en USD utilizado para la estimación de la inversión |
|-----------------------------------|--------------|--------------|---|
| Educación Escolar Básica | 22.236 | 3,8 | 9 |
| Bachillerato Científico | 86.074 | 14,8 | - |
| Bachillerato Técnico en Servicio | 143.457 | 24,7 | - |
| Bachillerato Técnico Industrial | 239.095 | 41,2 | 26 |
| Bachillerato Técnico Agropecuario | 239.095 | 41,2 | - |
| Educ. Media Abierta | 47.819 | 8,2 | - |

Fuente: Elaboración propia.

Resultado



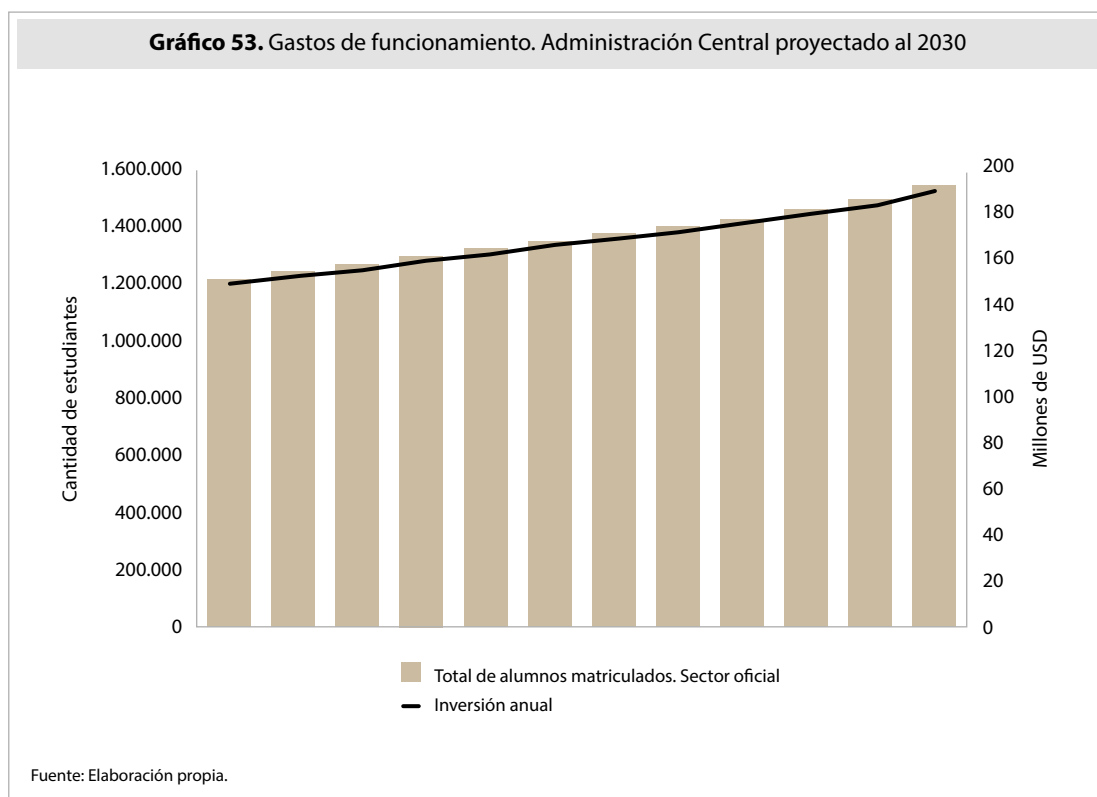
En el marco de la proyección se estima transferencias a instituciones educativas en concepto de gratuidad por un monto total de USD 290.954.172 a un promedio de inversión anual de más de 22 millones de USD año.

Ñ Gestión del sistema educativo - Funcionamiento administración central

Criterios de cálculo

Actualmente, alrededor de USD 155.870.427 se destina a gastos de funcionamiento (Presupuesto Tipo 1). De modo a tener una aproximación de la inversión requerida para este fin en los próximos años, estimamos cuánto representa este monto en términos de inversión por alumno. Para tal efecto, dividimos el monto destinado a gastos de funcionamiento por la cantidad de alumnos, dando como resultado USD 123. El costo estimado es resultado de la multiplicación entre la cantidad proyectada de estudiantes, por el costo por alumno relacionado al funcionamiento institucional.

Resultado



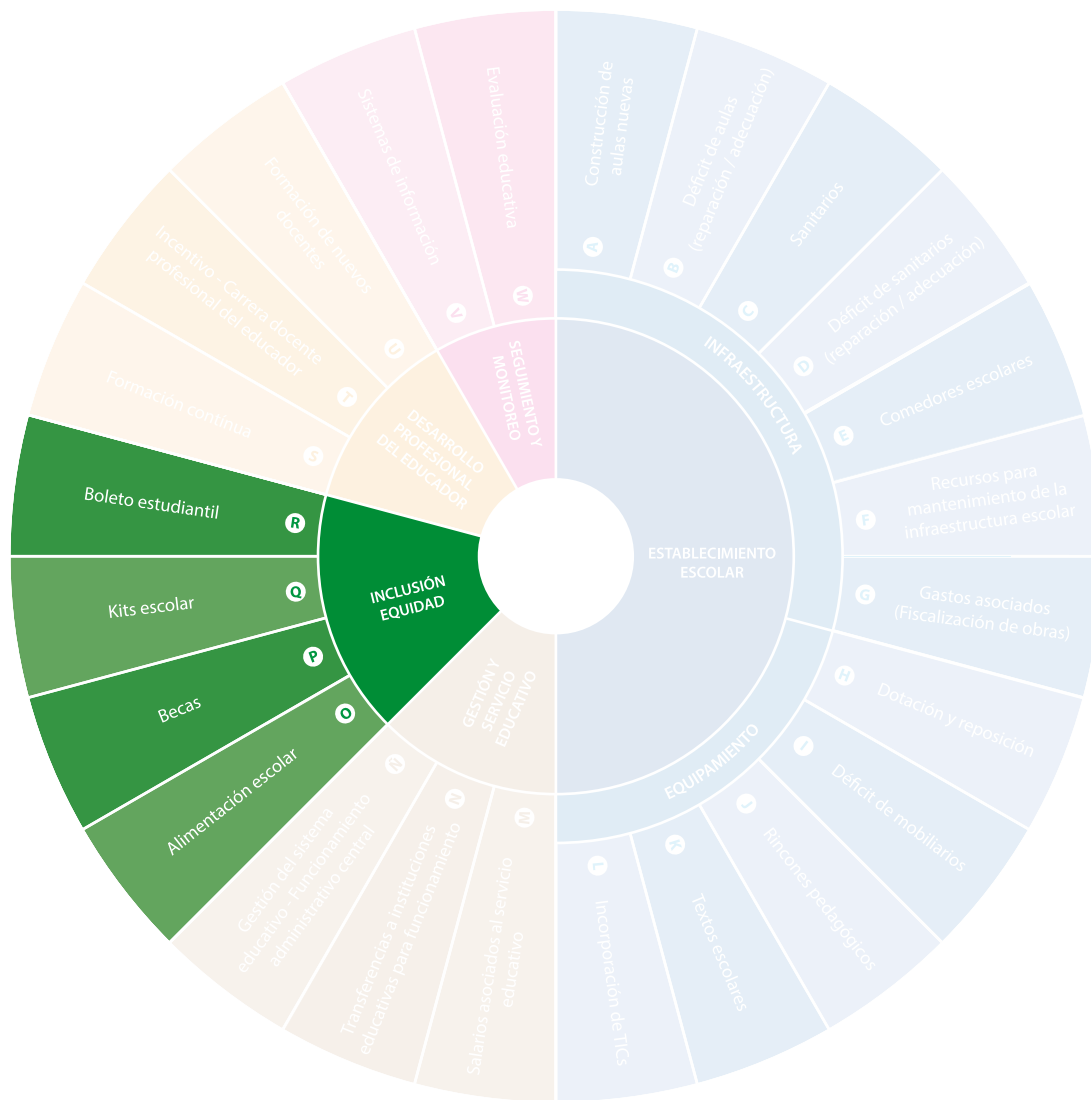
En el marco de la proyección se estima gastos de funcionamiento de Administración Central por un monto total de USD 2.006.088.092 a un promedio de inversión anual de más de 167 millones de USD al año.



4.3.3

Dimensión: Inclusión/Equidad

4.3.3 Dimensión: Inclusión y Equidad



Alimentación escolar

La alimentación escolar se implementa a través de la merienda y el almuerzo escolar. Vale decir que hasta el año 2015 este beneficio estaba destinado exclusivamente a estudiantes de la Educación Escolar Básica y en el 2016 se inicia un piloto en el 3º ciclo de la EEB y en la Educación Media en la modalidad colación.

Cabe señalar que la Ley n.º 5.210/14 de la “Alimentación Escolar y Control Sanitario, en atención a los derechos de la alimentación y la salud del estudiante” establece en el artículo 9º, sobre los principios de la alimentación escolar, la universalidad: “La alimentación escolar está dirigida a todos los estudiantes, a fin de garantizar el derecho a la alimentación”.

Por su parte, el Decreto n.º 2366 “Por el cual se reglamenta la Ley n.º 5.210/14 de Alimentación escolar y Control sanitario”, establece en su artículo 21, los “Beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar”. En los incisos a, b y c menciona como beneficiarios a los estudiantes de las instituciones educativas de gestión oficial del sector formal, matriculados en los diferentes grados y cursos de los turnos mañana, tarde y noche, de los niveles de Educación Inicial (formal y no formal), Escolar Básica y Educación Media, indígenas, así como de algunas instituciones educativas de gestión privada subvencionada.

El Programa de alimentación escolar se implementa a través de las gobernaciones y municipios, excepto en Asunción, cuya implementación se realiza a través del MEC. A partir, de la Ley n.º 4758/2012 se destinan recursos importantes a la alimentación escolar. Es así que, en el año 2017, los gobiernos departamentales contaban con USD 16.642.772 (G. 96.528.082.246), mientras que la transferencia a las municipalidades fue de USD 21.621.155 (G. 125.402.700.000). Por su parte, los recursos que administra el MEC equivalen a USD 18.746.436 (G. 108.729.329.837).

En Asunción, a partir del año 2012, esta intervención está universalizada en las instituciones oficiales que ofrecen Educación Escolar Básica y posteriormente se amplía a la Educación Inicial. A partir del 2016, se implementa en forma piloto en el 3º Ciclo de la EEB y en la Educación Media en forma de colación. El almuerzo escolar puede ser considerado como una de las estrategias más costosas. Esta afirmación se sustenta en la última adjudicación realizada por el MEC a un modelo de servicio de catering, que da un costo unitario anual de USD 467, en 182 días de clases.

Además, esta intervención podría aumentar la inequidad atendiendo que por cada alumno que recibe el almuerzo escolar se está invirtiendo 467 dólares más por año, con relación a aquel alumno que no está beneficiado por esta intervención.

Criterios de cálculo

La relevancia del programa de alimentación escolar no se discute, especialmente para aquellos estudiantes que provienen de hogares en condiciones de pobreza, sin embargo, se deberían realizar estudios específicos sobre los mecanismos de implementación como ser la universalización vs. la focalización, su aprovechamiento o pertinencia para los estudiantes menos desfavorecidos, entre otros. No obstante, con fines de ofrecer una aproximación de costos asociados a esta intervención, se presentan dos escenarios. El primero de ellos es la universalización en todas las instituciones de gestión oficial: atendiendo el impacto presupuestario que genera este escenario, se costea una implementación gradual.

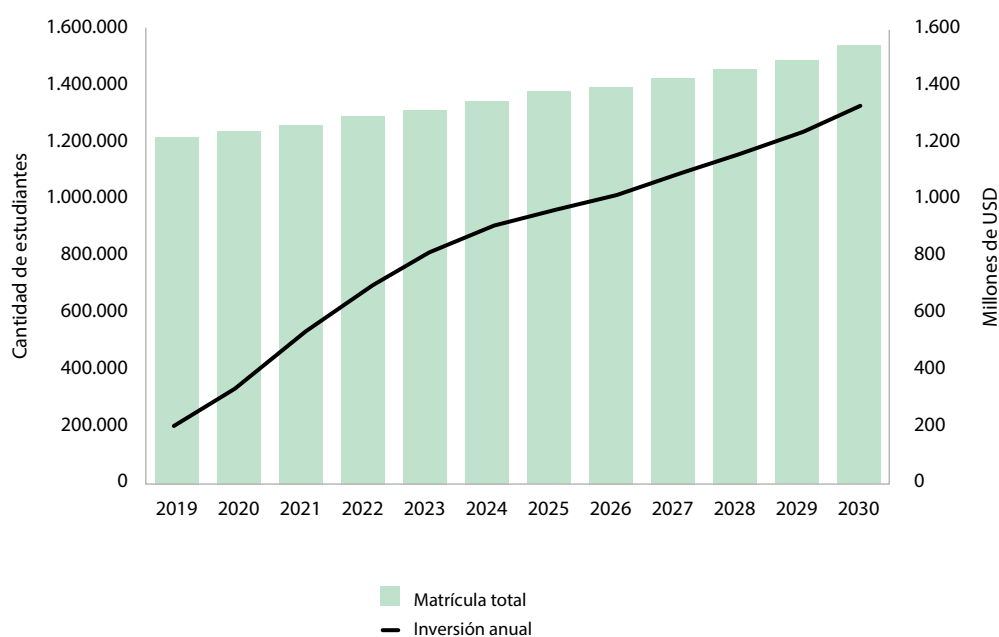
Tabla 25. Escenario: Universalización gradual del almuerzo escolar en instituciones educativas de gestión oficial que ofrecen Educación Inicial, Escolar Básica y Educación Media

| Nivel | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|-------|----------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| EI | 30 % de la matrícula | 50% de la matrícula | 100% de la matrícula | 100% de la matrícula | 100% de la matrícula | 100% de la matrícula |
| EEB | 30 % de la matrícula | 50% de la matrícula | 70% de la matrícula | 90% de la matrícula | 100% de la matrícula | 100% de la matrícula |
| EM | 30% de la matrícula | 40% de la matrícula | 50% de la matrícula | 60% de la matrícula | 80% de la matrícula | 100% de la matrícula |

Fuente: Elaboración propia.

Resultados

Gráfico 54. Almuerzo Escolar. Inversión estimada por año en USD. Escenario universalización gradual proyectado al 2030

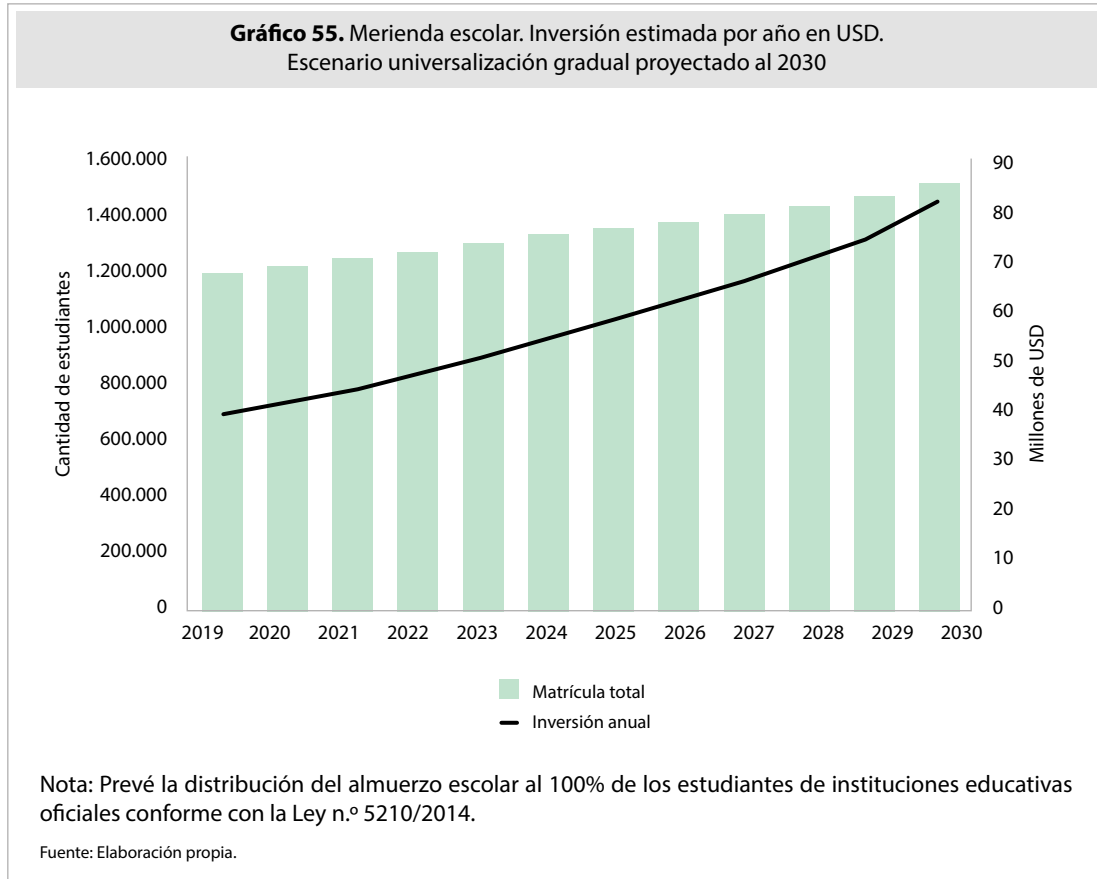


Nota: Prevé la distribución del almuerzo escolar al 100% de los estudiantes de instituciones educativas oficiales conforme a la Ley n.º 5210/2014.

Fuente: Elaboración propia.

En el marco de la proyección se estima una inversión en concepto de almuerzo escolar bajo el escenario de universalización un monto total de USD 10.295.602.821 a un promedio de inversión anual de más de 857 millones de USD al año.

Por su parte, para la estimación de la inversión requerida en Merienda Escolar, el costo por alumno año —conforme con la última adjudicación— es de USD 28 por alumno; para obtener la inversión total se multiplica el costo unitario por la cantidad de alumnos matriculados. El presupuesto de la merienda escolar para la Educación Escolar Básica (1º y 2º ciclo) está universalizada en los gobiernos departamentales.



En el marco de la proyección se estima una inversión en concepto de merienda escolar bajo el escenario de universalización un monto total de USD 696.468.470 a un promedio de inversión anual de más de 58 millones de USD al año.

Focalización desde un enfoque de equidad: centrar esta intervención en el 50% de la matrícula de instituciones educativas oficiales, tomando como base los datos provenientes de la Encuesta de Hogares, que dan cuenta que de la población de 5 a 17 años que asisten a las instituciones educativas, alrededor del 50% provienen de hogares en condiciones de pobreza.

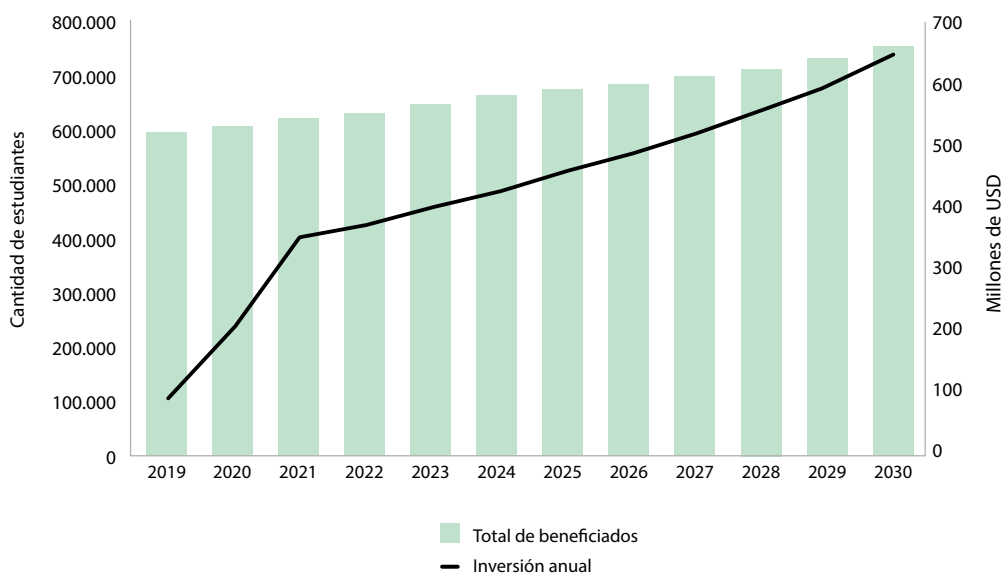
Tabla 26. Almuerzo Escolar. Escenario de implementación focalizado al 50% de la matrícula en forma gradual (2019-2030)

| Nivel | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 en adelante |
|-------|---------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| EI | 30 % de la matrícula focalizada | 60% de la matrícula focalizada | 100% de la matrícula focalizada | 100% de la matrícula focalizada |
| EEB | 30 % de la matrícula focalizada | 60% de la matrícula focalizada | 100% de la matrícula focalizada | 100% de la matrícula focalizada |
| EM | 30% de la matrícula focalizada | 60% de la matrícula focalizada | 100% de la matrícula focalizada | 100% de la matrícula focalizada |

Fuente: Elaboración propia.

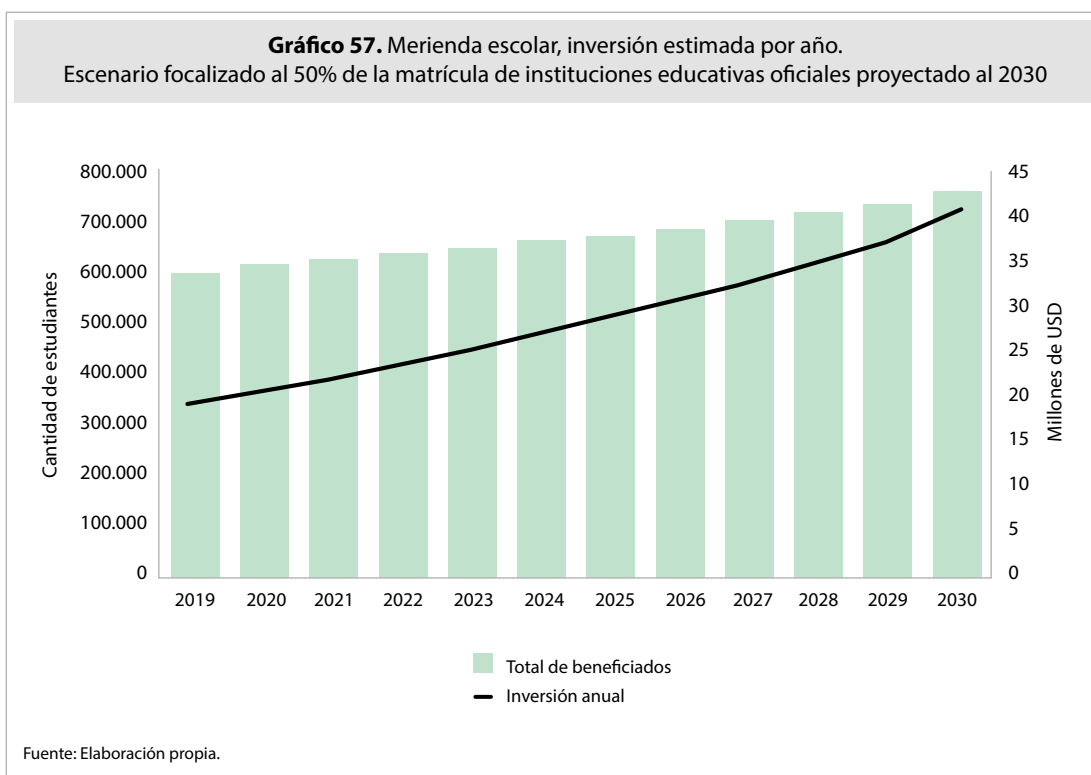
Gráfico 56. Almuerzo escolar, inversión estimada por año.

Escenario focalizado al 50% de la matrícula de instituciones educativas oficiales proyectado al 2030



Fuente: Elaboración propia.

En el marco de la proyección se estima una inversión en concepto de almuerzo escolar bajo el escenario de focalización al 50% de la matrícula por un monto total de USD 5.184.426.639 a un promedio de inversión anual de más de 432 millones de USD al año.



En el marco de la proyección se estima una inversión en concepto de merienda escolar bajo el escenario de focalización al 50% de la matrícula por un monto total de USD 348.234.235 a un promedio de inversión anual de más de 29 millones de USD al año.

P Becas

Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), una de las principales causas de inasistencia la constituyen las razones económicas, es por ello que se incorpora el componente de becas como una estrategia que contribuya a aumentar la retención escolar.

Un estudio realizado en forma conjunta con el BM en el Paraguay —en el marco del Proyecto de Reforma de la Educación con énfasis en la Educación Media— señala el impacto positivo de las becas sobre la matriculación y graduación de los beneficiarios, aumentando en 13 puntos porcentuales la probabilidad de matriculación al primer curso de la Educación Media, y de 35 puntos porcentuales, sobre las probabilidades de graduación de la EM. Menciona, además, que la combinación de intervenciones que garanticen el acceso a una institución educativa cercana de calidad, el otorgamiento de becas (u otro tipo de ayudas que reduzcan el costo total de asistir a instituciones de ese nivel) puede ser decisivo para aumentar la cobertura en la EM (BM, 2008).

El monto total disponible para becas de estudios que figura en el presupuesto del MEC es de USD 2.395.922 (G. 13.986.350.000), de los cuales aproximadamente el 40% (USD 958.366) se destina al nivel medio, beneficiando a alrededor de 5.600 estudiantes. El monto transferido en la actualidad equivale a aproximadamente USD 18 por mes, que da un costo de alrededor de USD 172 por año. Cabe señalar que el 60% de los recursos programados para becas de estudios se destina a la educación superior.

Crterios de cálculo

Para estimar la cantidad de potenciales becados, se utiliza como proxy el porcentaje de deserción del tercer ciclo de la EEB (4.7%, 12.000 desertores) y la EM (4.8%, 10.000 desertores). Como podrá notarse conforme al porcentaje de desertores que se registra en promedio, anualmente solo en la Educación Media el monto destinado para el financiamiento de becas en este nivel puede llegar a cubrir solo el 50% de los desertores, resultando el mismo totalmente insuficiente para cumplir con la meta de retención.

El costo de oportunidad de la población de 12 a 17 años, de la base de la Encuesta de Hogares 2016, fue estimado con base en el ingreso promedio de la población del rango de edad referido que no asiste a las instituciones educativas de enseñanza formal y plantea que las becas financien el costo de oportunidad de forma a que la población en este rango de edad continúe sus estudios. Conforme a la fuente mencionada, el ingreso promedio mensual de la población de 12 a 14 años que no asiste a las instituciones educativas es de USD 70 (G. 407.458) por mes.

Tabla 27. Ingreso promedio de la población de 12 a 17 años que no asiste a una institución educativa de enseñanza formal (2016)

| Rango de edad | Promedio de ingreso |
|---|---------------------|
| Población de 12 a 14 años (Ocupada que no asiste) | 407.758 |
| Población de 15 a 17 años (Ocupada que no asiste) | 780.286 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGEEC - EPH (2016).

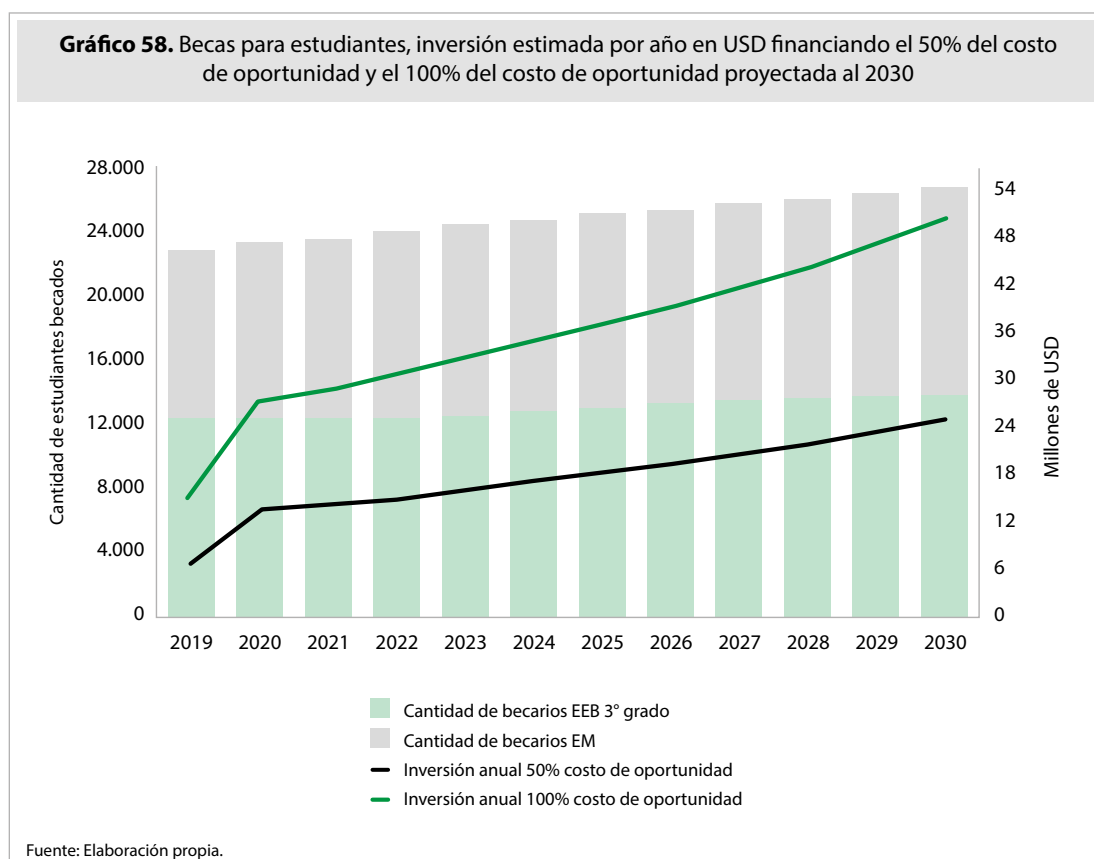
Para esta estrategia se proponen las siguientes opciones:

Retención a estudiantes que se encuentran dentro del sistema educativo:

- a) Incorporar nuevamente a estudiantes del tercer ciclo de la Educación Básica, debido al alto índice de deserción escolar en este ciclo.
- b) Aumentar la cantidad de beneficiarios y el monto de la beca. Esto implica pasar de 18 dólares al mes, a al menos a USD 35 por mes en el tercer ciclo de la EEB, y a USD 67 por mes para la Educación Media. Estos montos corresponden al 50% del costo de oportunidad generado por el ingreso promedio mensual; estarían sujetos a la retención de los estudiantes que se encuentran dentro del sistema educativo como una estrategia para disminuir el abandono escolar.

Los costos asociados pueden variar sustancialmente, sea que se decida financiar a través de las becas el 100% del costo de oportunidad y/o incorporar a la población en el rango de edad para la EEB 3º Ciclo y la Educación Media que se encuentra fuera del sistema educativo. Conforme a los últimos datos de la Encuestas de Hogares 19.000 personas de la población de 12 a 14 años y 90.000 de la población de 15 a 17 años no asisten a instituciones educativas de enseñanza formal.

Resultados



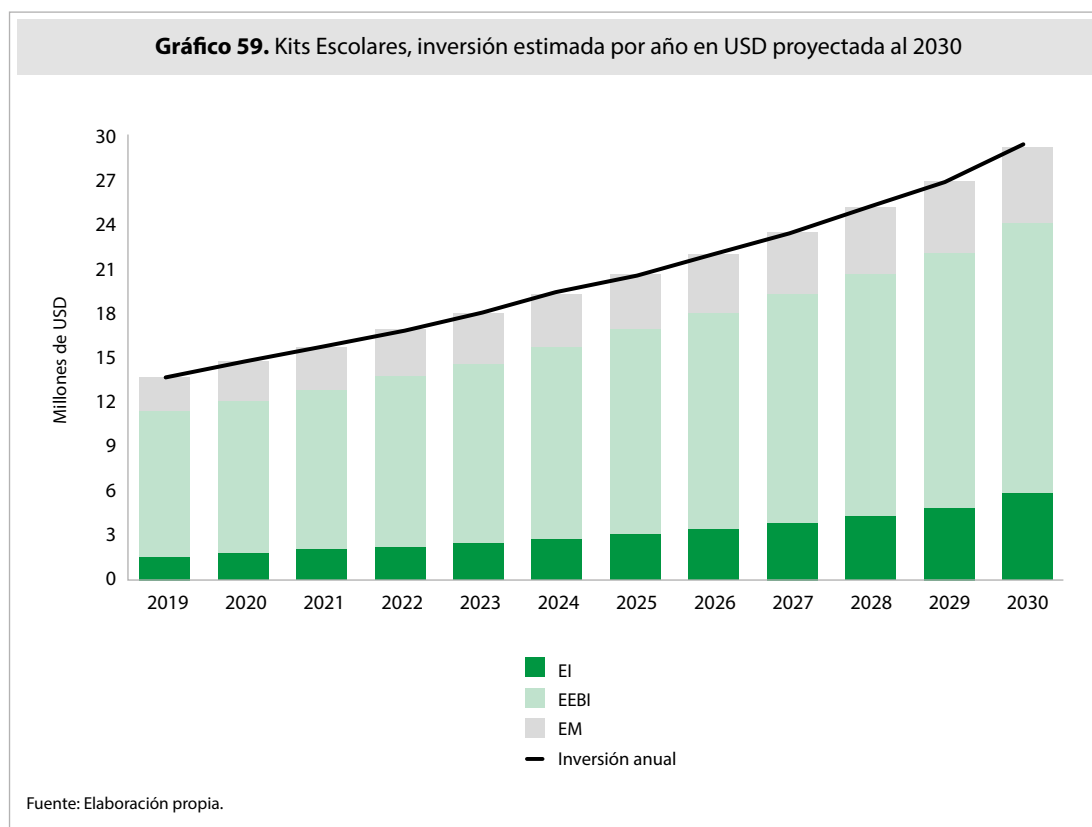
En el marco de la proyección se estima una inversión en concepto de becas para estudiantes en un escenario al 50% del costo de oportunidad por un monto total de USD 219.322.719 a un promedio de inversión anual de más de 18 millones de USD año y a un escenario al 100% del costo de oportunidad por un monto total de USD 440.576.514 a un promedio de inversión anual de más de 36 millones de USD al año.

Kits Escolar

Criterios de cálculo

En el marco de la política de la gratuidad de la educación se realiza la distribución de útiles escolares al 100% de los estudiantes matriculados y/o participantes en los diferentes niveles y/o modalidades de la educación de instituciones educativas de gestión oficial y a un porcentaje de los que asisten a instituciones privadas subvencionadas. Para el cálculo de inversión requerida se utiliza el costo promedio por estudiante de USD 10, correspondiente a la adquisición realizada por el MEC para el año lectivo 2018. Este costo incorpora tanto la adquisición de los insumos como el embalaje y distribución de los kits escolares en las instituciones educativas.

Resultados



En el marco de la proyección se estima una inversión en concepto de kits escolares por un monto total de USD 251.553.307 a un promedio de inversión anual de más de 20 millones de USD al año.

R Boleto estudiantil

El boleto estudiantil es otra de las estrategias implementadas en el marco de la política de gratuidad de la educación. Su alcance es limitado y se provee con base en la demanda. Consiste en la reducción del 50% del pasaje.

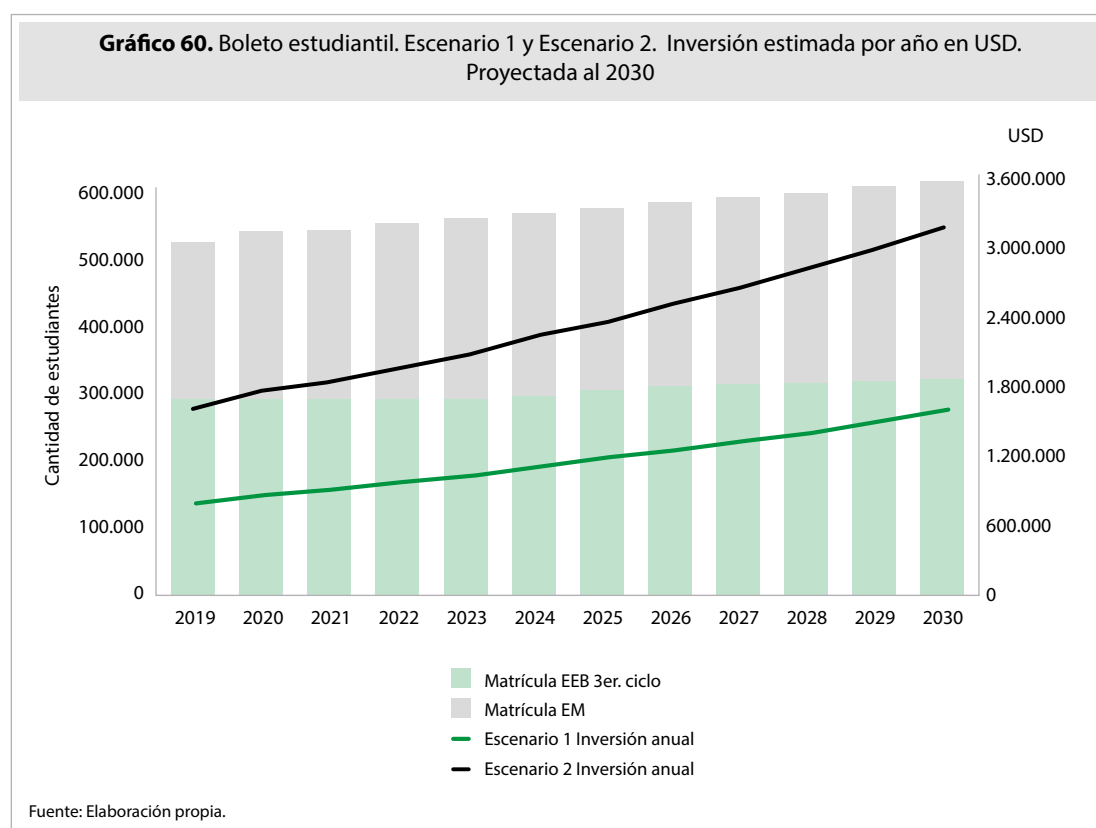
Criterios de cálculo

Escenario 1: se propone universalizar esta intervención para estudiantes de instituciones educativas oficiales del tercer ciclo de la EEB y la Educación Media y mantener en forma focalizada (60%) para los estudiantes de instituciones educativas subvencionadas.

Escenario 2: se plantea financiar el 100% del costo del boleto estudiantil en lugar del 50% como se viene haciendo actualmente, con lo cual la inversión por alumno sería de USD 2,7 en lugar de USD 1,4.

La inversión por alumno es de 1,4 dólares año; la inversión total se obtiene multiplicando el costo unitario por la cantidad de alumnos potenciales a ser beneficiados por el boleto estudiantil.

Resultados



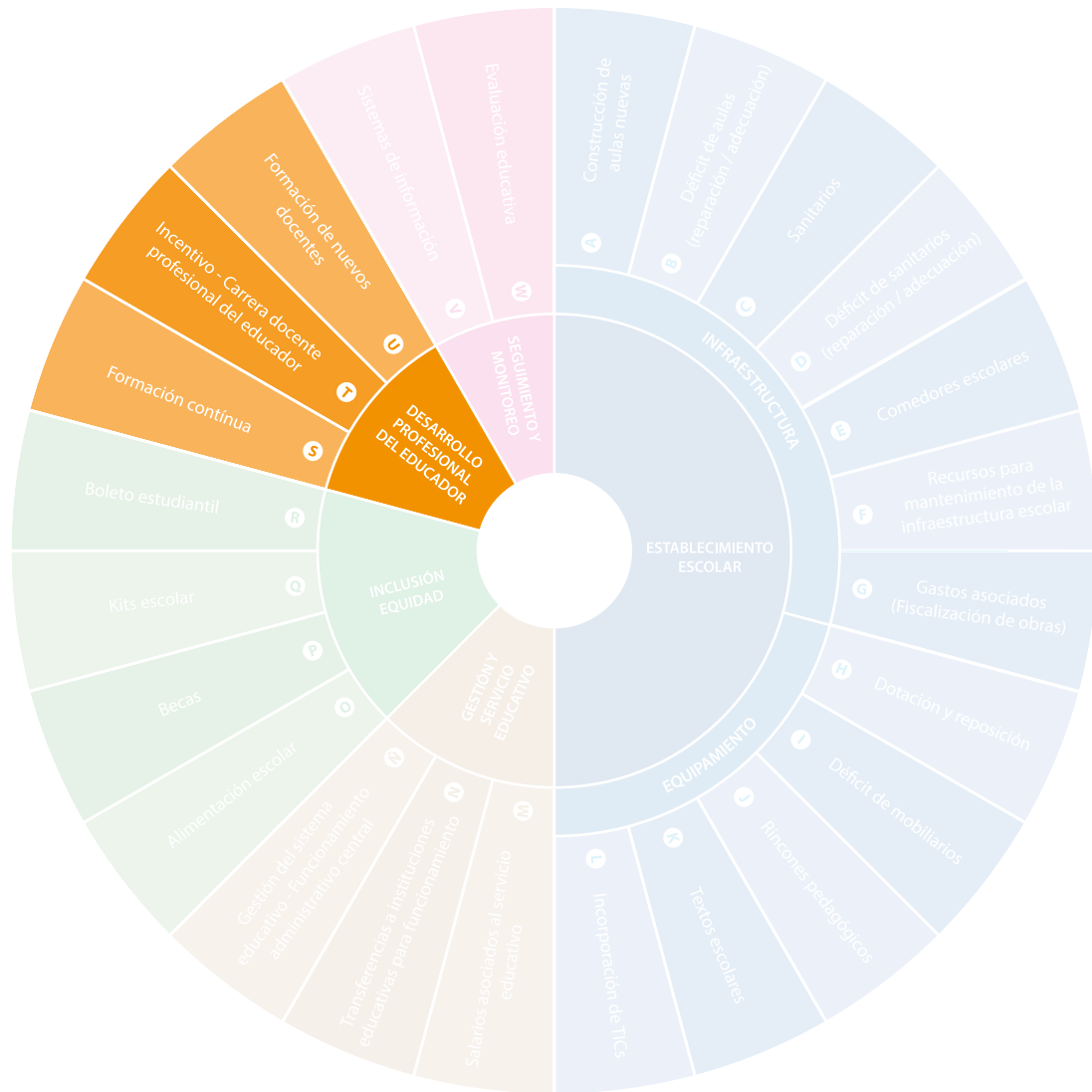
En el marco de la proyección se estima una inversión en concepto de boleto estudiantil en un escenario al 50% por un monto total de USD 14.048.949 a un promedio de inversión anual de más de 1 millón de USD al año y a un escenario al 100% por un monto total de USD 28.097.898 a un promedio de inversión anual de más de 2,3 millones de USD al año.



4.3.4

**Dimensión:
Desarrollo
profesional
del educador**

4.3.4 Dimensión: Desarrollo profesional del educador



El desafío del sistema educativo paraguayo, al igual que en otros países de la región, es la implementación de políticas docentes que permitan atraer a los más calificados, además de retener y motivar a los mejores docentes.

S Formación continua

Históricamente, los recursos destinados a la capacitación han sido insuficientes para encarar un proceso de formación continua de alrededor de 70.000 docentes en instituciones de gestión oficial. Desde el año 2000, los recursos para capacitación docentes en el presupuesto sectorial se mantienen por debajo del millón de dólares, oscilando entre USD 300.000 y 800.000. Recién con la aprobación del Programa “Capacitación de los educadores para el mejoramiento de los aprendizajes del niños, niñas, jóvenes y adultos a nivel nacional”¹⁴, por un monto total de USD 38.212.164 —financiado con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación— se dispone de recursos para la capacitación docente.

Si bien los recursos destinados al Programa de Capacitación de Educadores son importantes, en el mismo programa ya se presenta una proyección de la cantidad de docentes que no serían beneficiados con la capacitación, totalizando alrededor de 28.915 (1395 docentes en la EEB 1º y 2º Ciclo, 17.367 en la EEB 3º Ciclo y de 10.153 docentes en la Educación Media).

Criterios de cálculo

Con fines de obtener una aproximación de la inversión requerida para la formación continua de los docentes, con base en los cursos (de actualización, especialización y profesionalización) ofertados actualmente por el MEC, se calcula un costo promedio y este costo se multiplica por la cantidad estimada de docentes a ser capacitados.



Formular adecuados análisis de costos de la formación docente continua que permitan estimar las inversiones que deberán realizar en los próximos años, tanto para impulsar un sistema de formación ligado al desarrollo profesional, como para asegurar la formación inicial a los numerosos docentes en ejercicio sin la titulación adecuada. Se hace necesario discutir el problema de la inversión sostenible para la formación continua, pues ningún planteamiento de conjunto y a largo plazo es verosímil si no se atiende este aspecto crucial de las políticas (BM, 2013)



¹⁴ Aprobado en el año 2014 y modificado en el año 2016

Tabla 28. Inversión en capacitación realizada por MEC entre el 2016 y 2017

| Nivel | Monto de adjudicación | Cantidad de beneficiarios | Costo Unitario | USD | Nº de Resol. MEC |
|-----------------------|-----------------------|---------------------------|----------------|-------|------------------|
| EEB 1º Ciclo | 5.999.450.000 | 10.000 | 599.945 | 103 | 25765/2016 |
| Indígena | 2.484.085.900 | 95 | 26.148.273 | 4.508 | 26300/2016 |
| Educación Permanente | 2.400.000.000 | 200 | 12.000.000 | 2.069 | 28136/2016 |
| Inclusiva | 7.935.887.200 | 1.100 | 7.214.443 | 1.244 | 5692/2017 |
| Matemática | 4.793.444.000 | 1.600 | 2.995.903 | 517 | 2851/2017 |
| Media Técnica | 1.728.000.000 | 720 | 2.400.000 | 414 | 25663/2016 |
| Prácticas pedagógicas | 15.119.878.560 | 5.040 | 2.999.976 | 517 | 25998/2017 |

Costo promedio de capacitación: **USD 1.339**

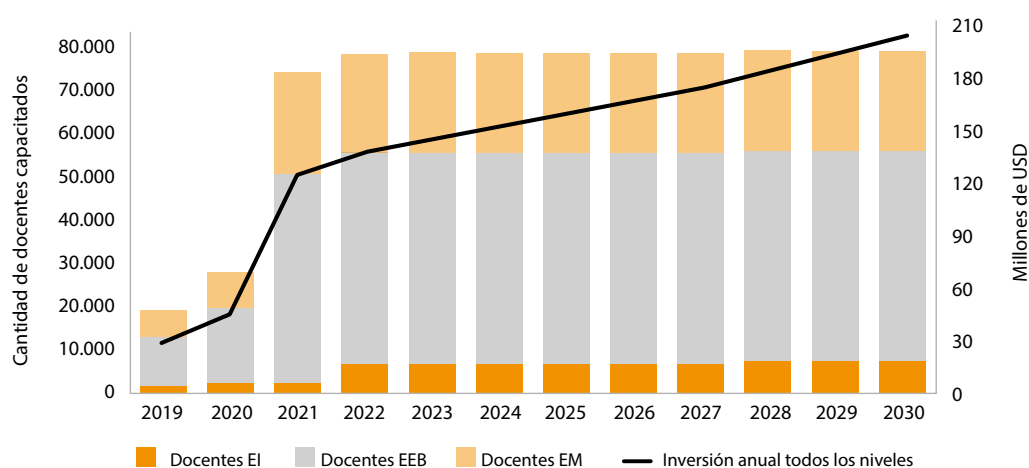
Nota: Las intervenciones se realizan en el marco del Programa de Capacitación de los educadores para el mejoramiento de los aprendizajes de niños, niñas, jóvenes y adultos a nivel nacional, financiado con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación.

Fuente: Elaboración propia.

La propuesta de capacitación se plantea con la siguiente característica: en el año 2019, formar al menos al 60% de los docentes que no fueron capacitados en el marco del Programa de Capacitación de los educadores para el mejoramiento de los aprendizajes de niños, niñas, jóvenes y adultos a nivel nacional; y en el 2020 capacitar al 40% restante, más del 20% del total de docentes. A partir del 2021, prever los recursos para la formación continua de al menos 30% de docentes de cada nivel educativo, más los nuevos docentes.

Resultados

Gráfico 61. Inversión estimada para la formación continua de docentes proyectada al 2030



Fuente: Elaboración propia.

En el marco de la proyección se estima una inversión en concepto de formación continua de docentes por un monto total de USD 1.705.073.149 a un promedio de inversión anual de más de 142 millones de USD al año.

T Incentivo - Carrera docente profesional del educador

Si bien existe una propuesta de implementación elaborada para la carrera docente, la misma aún no ha sido implementada. Esta carrera plantea como objetivos: regular la carrera del educador desde el ingreso hasta el retiro y/o jubilación; y fortalecer el desarrollo profesional del educador para que impacte en mejores niveles de desempeño pedagógico y en el logro de aprendizajes significativos de los estudiantes.

Plantea mecanismos de promoción del educador de manera horizontal y vertical; esta propuesta incorpora, entre otras cosas, incentivos por cada quinquenio contra cumplimiento de ciertos requisitos.

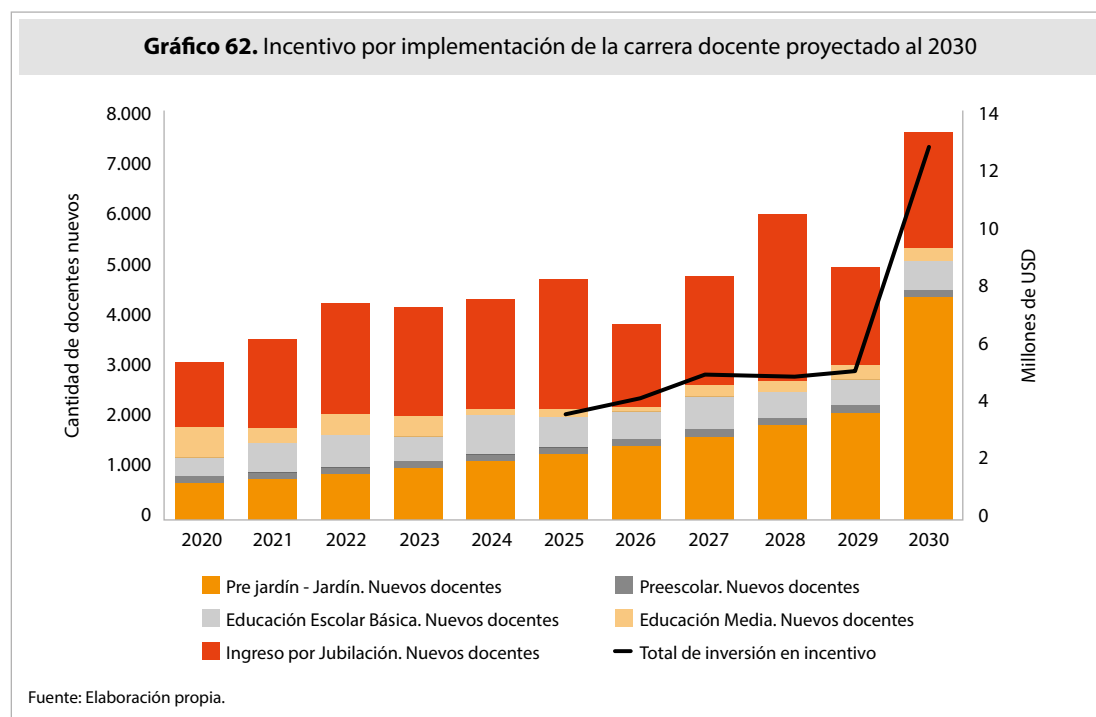
El documento disponible, si bien incorpora una propuesta de asignación de porcentajes de incentivos por cada quinquenio, no tiene costeadado el impacto presupuestario asociado a su implementación.

Criterios de cálculo

Tomando como base la propuesta presentada en el documento de la carrera docente, se estima la inversión requerida a los incentivos. Es así que los nuevos docentes que acceden a cargos docentes a partir del 2020 —ya sea por crecimiento de matrícula o por reposición de los docentes jubilados— son sujetos de la carrera. La carrera propone que, durante el primer quinquenio, el incentivo sea del 5% y en el segundo quinquenio, del 15 % (10% salario, y 5% antigüedad).

Se considera como salario básico profesional USD 603 (G. 3.500.000) y que el primer quinquenio se pagaría a partir del 2025 al grupo de docentes que accedieron a cargo en el año 2020, y al 2030 se les estaría pagando el segundo quinquenio.

Resultados



En el marco de la proyección se estima una inversión en concepto de incentivos por implementación de la carrera docente por un monto total de USD 35.902.898 a un promedio de inversión anual de más de 5 millones de USD al año.

U Formación de nuevos docentes

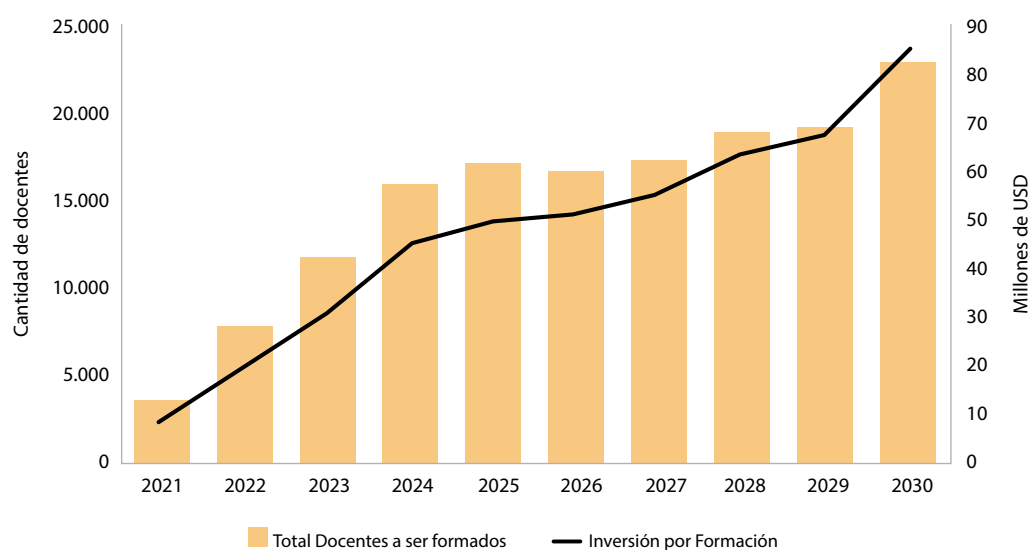
Un estudio realizado por el Banco Mundial sobre el Estado del Arte en la Formación Docente en Paraguay, señala que “Los cambios que se considera que es preciso llevar a cabo son radicales, ya que abarcarían un ordenamiento general de la formación inicial de los docentes: instituciones responsables, revisión del currículum y calidad de formadores”.

Crterios de cálculo

Al respecto, en este trabajo se trata de prever los recursos necesarios para elevar la formación del docente a nivel de grado. Partimos del supuesto de que los nuevos docentes que serán requeridos por el aumento de matrícula y la reposición por jubilación deberían pasar por un proceso de formación inicial de cuatro años. Por tanto, para fines de costeo un mismo estudiante está contabilizado desde el primer año hasta el cuarto año de formación. En este sentido se plantea que la formación inicial tenga nivel de grado.

Para estimar los costos asociados, se multiplica la cantidad estimada de docentes nuevos requeridos por el costo por alumno del nivel terciario equivalente de USD 2016 (CINE 5 y 8). Además, se parte del supuesto que entre el 2019 y 2020 se trabajará en el nuevo modelo de formación docente y la implementación iniciaría recién en el año 2021.

Gráfico 63. Inversión estimada para Formación de Nuevos Docentes con nivel de grado proyectada al 2030



Nota: Un mismo docente esta contabilizado desde el primer año hasta el cuarto año de formación. Se aplica una tasa de promoción del 98% entre años de formación.

Fuente: Elaboración propia.

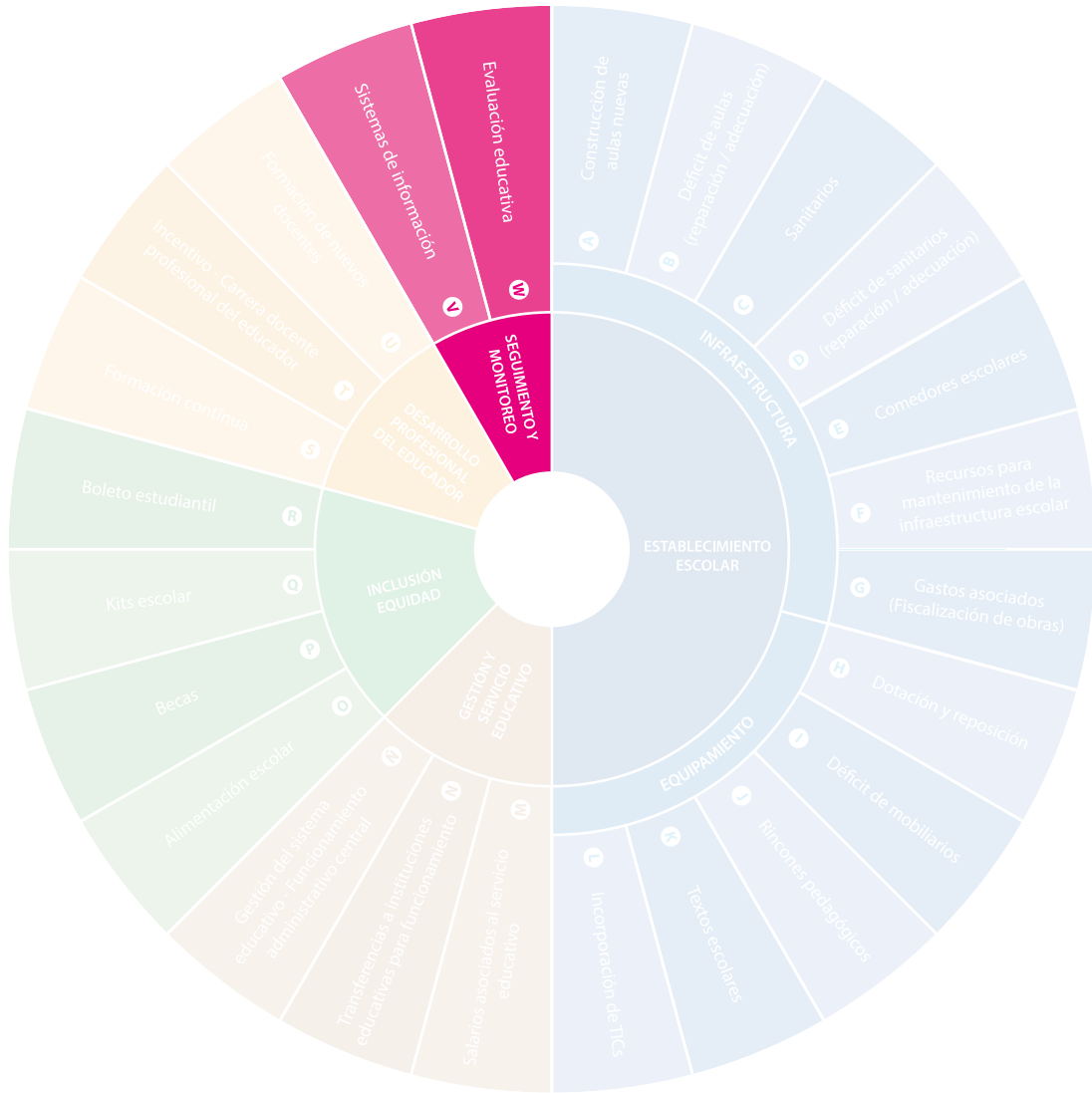
En el marco de la proyección se estima una inversión en concepto de Formación de Nuevos Docentes con nivel de grado por un monto total de USD 478.195.148 a un promedio de inversión anual de más de 47 millones de USD al año.



4.3.5

Dimensión: Seguimiento y monitoreo

4.3.5 Dimensión: Seguimiento



V Sistemas de información

Para este componente se prevé la dotación de computadoras a las instituciones educativas de gestión oficial. En total, son 8.843 instituciones que ofrecen los diferentes niveles/ modalidades educativas. Cabe señalar que en el año 2018 se prevé que el MEC dote de una notebook a 1374 instituciones educativas, por lo que se presenta en este trabajo como equivalente a la cantidad de computadoras.

Criterios de cálculo

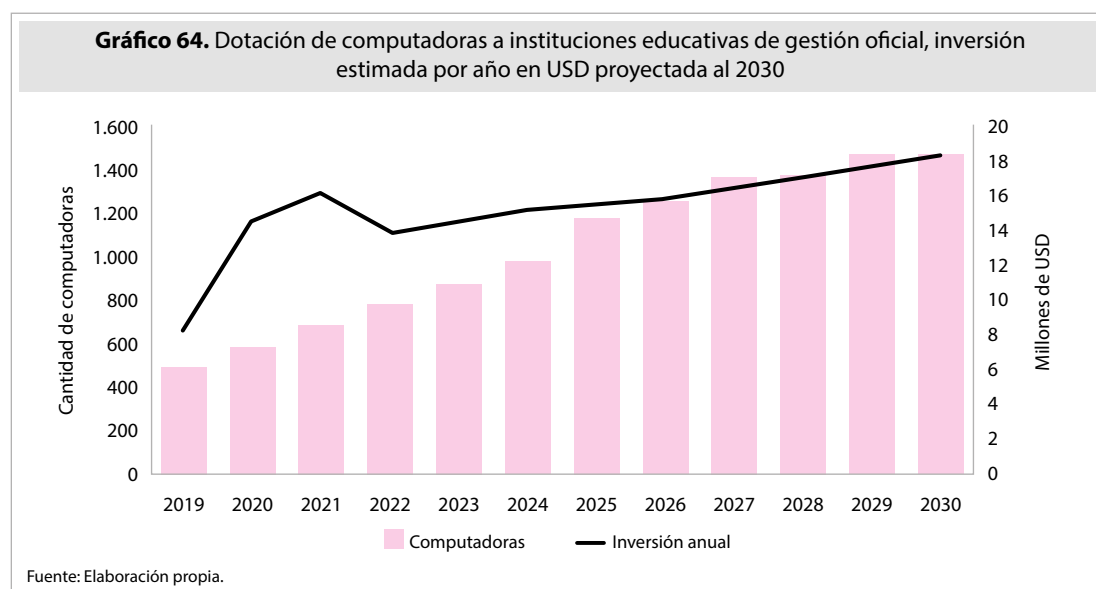
Para los siguientes años, se prevé la entrega de las computadoras conforme al tamaño de la institución, determinado por la cantidad de estudiantes, por lo que la cantidad de equipos en una institución puede variar entre 1 y 10. Es por ello que se toma como promedio 6 equipos por institución educativa. Se estima que el costo unitario de una notebook es de USD 1.034. Adicionalmente, se prevé recursos para reposición del 30% de los equipos a partir del quinto año de la primera dotación.

También se prevé recursos para conectividad a internet a un monto mensual de USD 100, que genera un costo año de USD 1.200. El costo total por año es el producto entre la cantidad de instituciones y el monto anual.

El costeo incorpora también la dotación gradual de servidores por institución educativa, a un costo unitario de USD 1.682, partiendo del supuesto de que en el 2018 se dota de servidores a 1374 instituciones educativas (16% del total de instituciones) que reciben equipos para la gestión educativa. En el 2019 se plantea llegar al 30% de las instituciones educativas; en el 2020, al siguiente 30% y, en 2021, al 24% restante, con lo cual se estaría universalizando la dotación de servidores a todas las instituciones educativas. A partir del 2021, se costea el correspondiente a la reposición de la primera dotación y así sucesivamente.

Los costos utilizados para el costeo son: conectividad a USD 1.200 anuales por institución educativa, mientras que las computadoras para gestión educativa a USD 1.034 y los servidores a USD 1.682.

Resultados



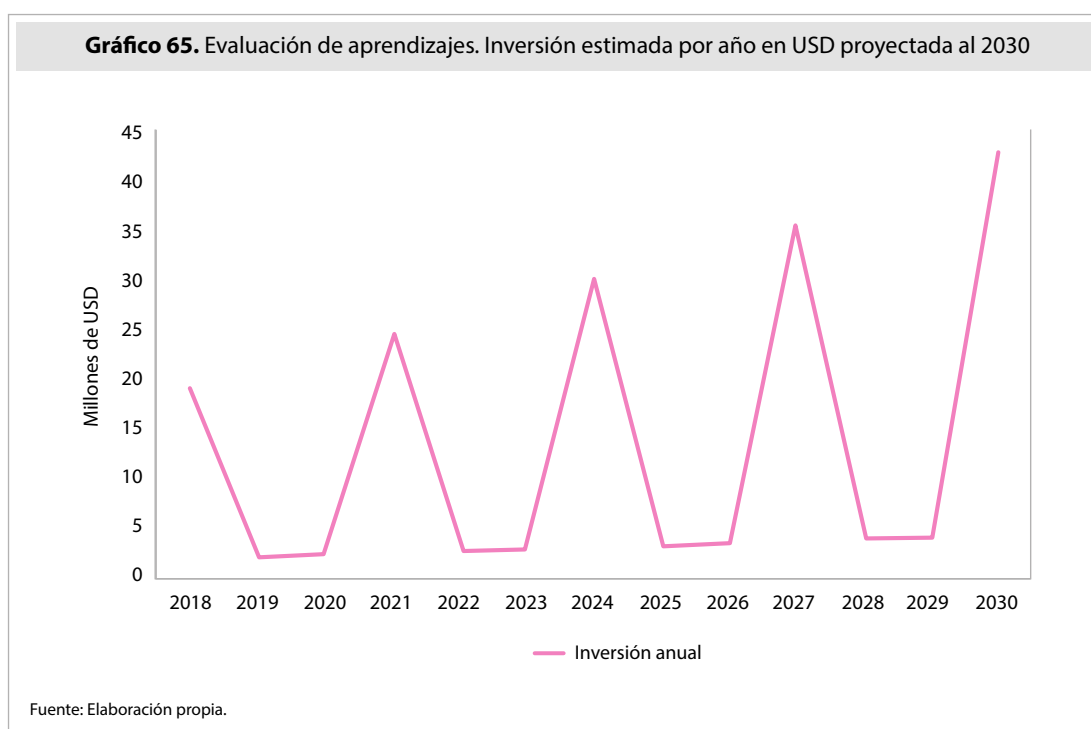
Se estima una inversión en concepto de dotación de computadoras a instituciones educativas de gestión oficial por un monto total de USD 186.380.447 a un promedio de inversión anual de más de 15 millones de USD al año.

W Evaluación educativa

Uno de los principales desafíos que enfrenta la evaluación refiere a la falta de institucionalización del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE), a través de recursos del Tesoro Nacional. Las evaluaciones realizadas se han llevado a cabo mayoritariamente con recursos provenientes de préstamos; la última ha sido financiada a través del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación. En esta línea, urge garantizar la sostenibilidad y periodicidad de las evaluaciones.

Crterios de cálculo

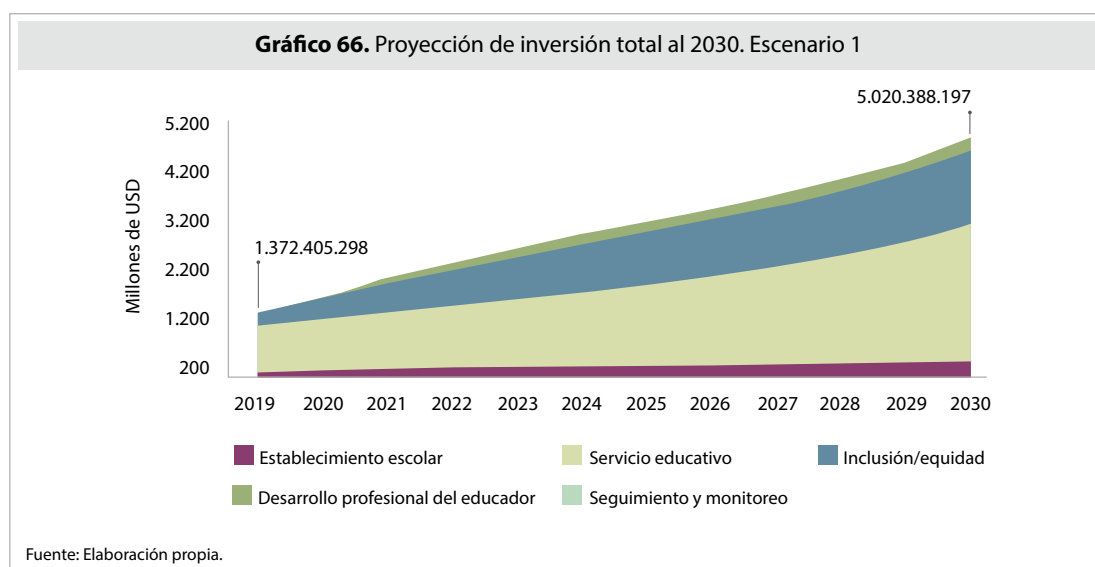
Para estimar la inversión requerida se parte de que cada tres años se aplica una evaluación censal de los grados y cursos finales de ciclos. Los costos de los años intermedios se relacionan a la difusión de los resultados de las evaluaciones y a la aplicación de evaluaciones experimentales para validación de instrumentos. Se estima que la inversión por estudiante para la aplicación de las pruebas es de USD 45; el costo anual se obtiene multiplicando el costo unitario por la cantidad de alumnos matriculados.



Se estima una inversión en concepto de Evaluación de aprendizajes por un monto total de USD 181.012.723 a un promedio de inversión anual de más de 13 millones de USD al año.

4.4 Resumen de proyección de inversión

El resumen de la inversión da cuenta de que, a pesar de la gradualidad con la que se proyecta el financiamiento de algunas de las estrategias, indefectiblemente, si se quiere mejorar la situación de la educación en nuestro país, deben darse importantes incrementos en el presupuesto entre el 2019 y el 2021, para sentar las bases del financiamiento de la educación y proyectar mejoras tendientes a la equidad y calidad de la educación.



En el escenario 2 se plantea que algunas de las estrategias se focalicen en la población en edad escolar que proviene de hogares en condiciones de pobreza, como ser el programa de alimentación escolar y boleto estudiantil. Como podrá notarse, es sustancial la variación del incremento del presupuesto entre los escenarios considerados.

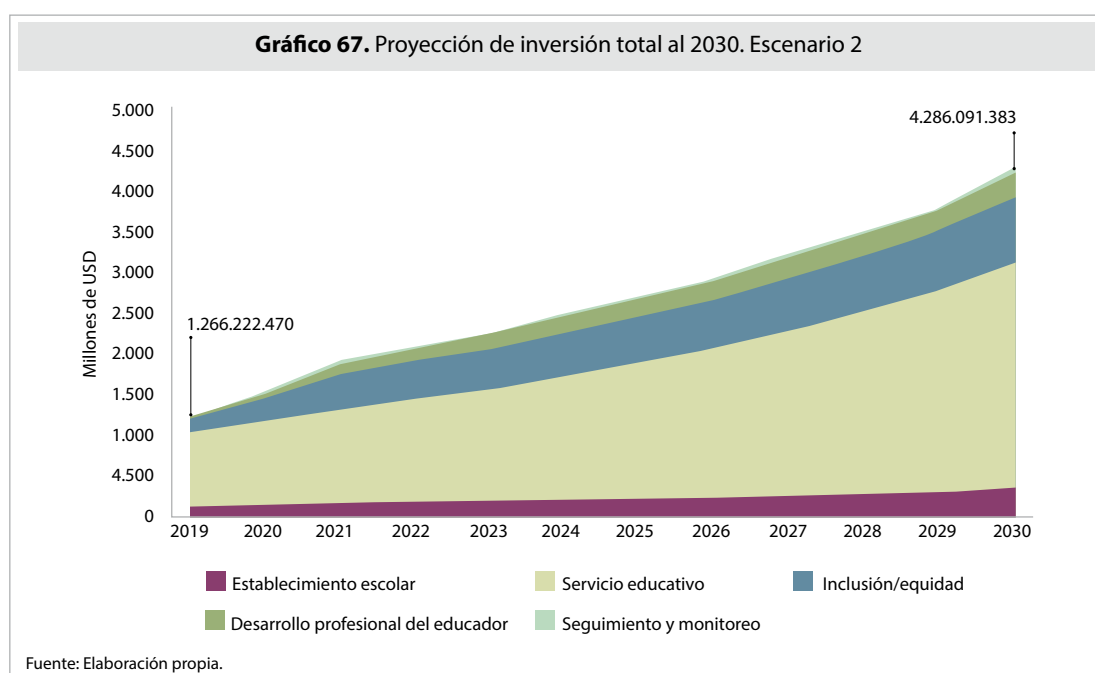
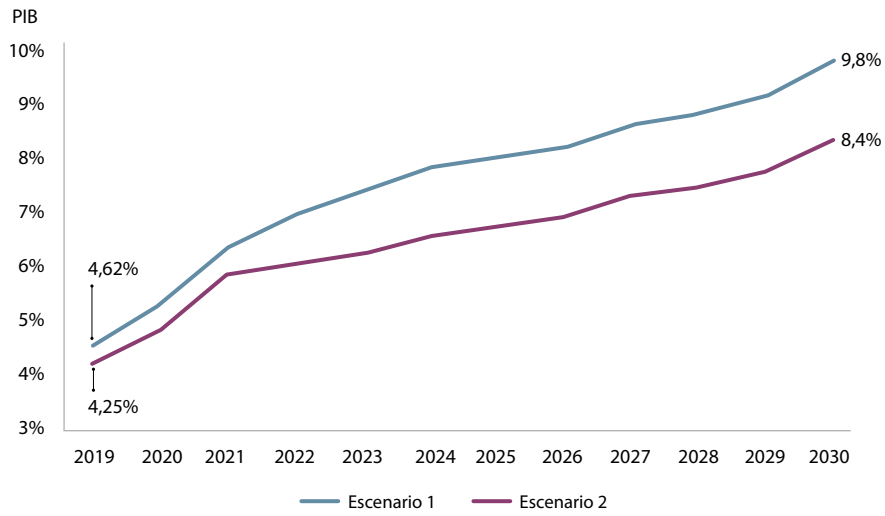


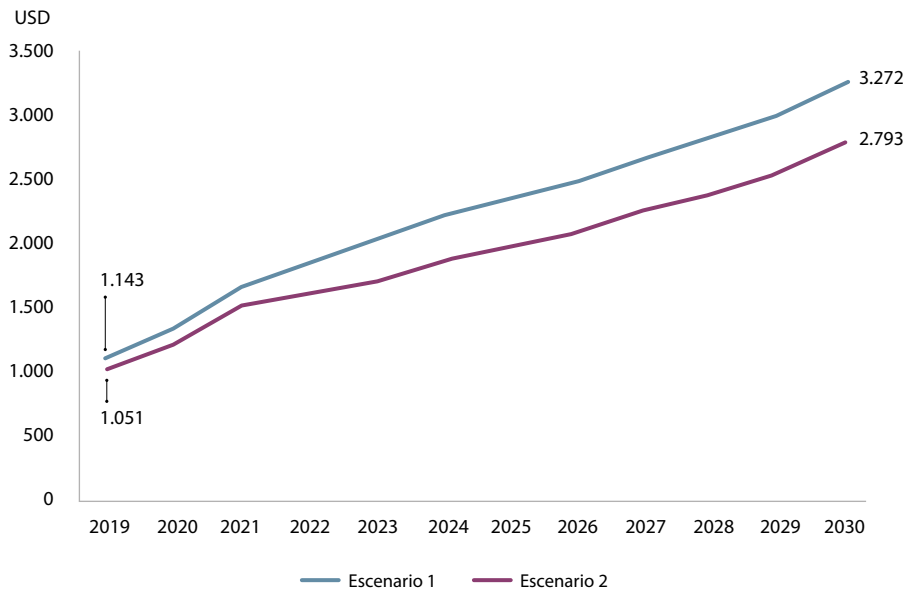
Gráfico 68. Inversión requerida como porcentaje del PIB. Escenario 1 y Escenario 2



Fuente: Elaboración propia.

La proyección de los escenarios 1 y 2 de inversión requerida se estima sobre la base de crecimiento del producto interno bruto a lo largo del periodo a un promedio del 4.5% hasta el 2030.

Gráfico 69. Inversión por alumno en valores constantes. Escenario 1 y Escenario 2



Nota: Estimación grosso modo. Para el cálculo se realizó una división directa entre el total de la matrícula de todos los niveles por año y la inversión anual.

Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 68 se observa el costo por alumno de la inversión requerida en los escenarios 1 y 2 hasta el 2030.

Reflexión

El futuro en el largo plazo ofrece un conjunto de posibilidades, con un potencial de cambios en el sistema educativo, si contamos con los planes apropiados, la capacidad de anticipación, de gestión estratégica y de construcción de consensos.

Este ejercicio de prospectiva recrea escenarios plausibles, incorporando la potencia de lo cuantitativo desde un nivel macro y nacional; buscando identificar las tendencias, variables y determinantes que nos potencian o limitan para las transformaciones necesarias y para garantizar el derecho a la educación.

Convencidos de que nutrir los procesos de información y toma de decisiones de la gestión educativa es fundamental para los tiempos actuales y conscientes de que hoy como nunca en la historia de nuestro país, contamos con datos e informaciones sobre nuestro sistema educativo, el gran desafío sigue siendo el de incorporarlos a los procesos de anticipación y gestión estratégica.

Confiamos en que este análisis se convierta en herramienta y motivación para los procesos reflexivos y anticipatorios de los responsables del diseño de las estrategias de mejoramiento e innovación educativa, de los medios de comunicación y de la sociedad, porque como decía Michel Godet, "Pensar en el futuro es una manera de cambiar el presente".




La utopía es el principio de todo progreso y el diseño de un porvenir mejor.

Anatole France



Hacia una ley integral de financiamiento de la educación

A decorative graphic element consisting of a diagonal line that separates the white upper section from a purple gradient lower section. The line is composed of a thin grey line and a slightly thicker white line, creating a double-line effect. The purple gradient starts from the bottom left and extends towards the top right.

Hacia una ley integral de financiamiento de la educación

La retrospectiva sobre la evolución del financiamiento de la educación de los últimos años nos permite reconocer los puntos de partida y de lo existente, sin confundir con que todo comienza de nuevo. Lo prospectivo a su vez nos permite contemplar escenarios futuros que iluminan el presente, al reconocer los alcances de los posibles procesos de cambio, nuestras oportunidades y amenazas.

Y queda claro que avanzar en el cumplimiento de los planes y de la garantía al derecho a la educación de calidad para todos desde el inicio y a lo largo de la vida, representa la mayor demanda de transformación de nuestra historia en democracia.

La insuficiencia de recursos, la imprevisibilidad del presupuesto, la falta de sostenibilidad del financiamiento a lo largo del tiempo y la calidad del gasto han sido entre otras tantas, principales obstáculos para el avance y consolidación de las políticas educativas durante los 30 años de gestión democrática.

Es así, que ante los desafíos que enfrentamos como sociedad y Estado, es imprescindible dejar atrás una cultura y dinámica de financiamiento de la educación reactiva o casual y encaminarnos hacia una política de financiamiento fundada en una visión sistémica, propositiva, intencional y de anticipación a mediano y largo plazo.

El ejercicio de planificación de costos de políticas y aproximación a los objetivos de la Meta 4 de los ODS, realizado en el capítulo anterior, expone que para la envergadura de los esfuerzos un simple ajuste o reacomodamiento de lo existente ya no será suficiente.

Este desafío supone además una doble demanda. Por un lado, de incremento de la inversión pública, lo cual supone un crecimiento proyectado, gradual y previsible que debe ser establecido en función a los factores que determinan la oferta, garantizando previsibilidad y sostenibilidad para el avance y consolidación de las políticas. Por otro lado, es la de mejorar la calidad del gasto público teniendo en cuenta la numerosa evidencia que indica que los incrementos de recursos no se traducen necesariamente en mejores resultados educativos

“

La educación es un tema que nos atañe a todos, y la participación es clave para comprender lo que debemos cambiar, a su vez trazar el sentido y los fines tras los cuales vamos a perseverar con conocimiento, debates, conflictos y la convicción de que ningún paraguayo quedará fuera de la historia por la incapacidad de sus dirigentes y ciudadanos.

*Juntos por la Educación
Propuestas para la Gobernanza
y Agenda Educativa, 2018.*

”

Esto supone una gestión que garantice que los recursos destinados al financiamiento de la inversión pública sean altamente pertinentes para con las necesidades; relevantes para con la diversidad de requerimientos que puede existir, equitativo para garantizar e equalizar las condiciones de acceso y trayectoria, eficiente y eficaz para con los costos y resultados establecidos con las políticas y, por sobre todo transparente.

Sin embargo, la gestión de la educación pública es en la actualidad una de las tareas más complejas para todos los países del mundo. Y en nuestro país aún más complejizada por las sucesivas crisis e interrupciones que al interior del MEC han instalado una dinámica de cambio y reinicio permanente. Donde los esfuerzos por más titánicos, no lucen y no hay tiempo para captar y consolidar sus impactos.

Dadas estas condiciones, uno de los instrumentos imprescindibles para avanzar en las transformaciones, es el de una ley integral del financiamiento de la educación. Cuyo proceso de formulación ofrece la oportunidad para la generación de un diálogo y concertación con todos los sectores, los cuales incidirán en la calidad del instrumento. Donde la confrontación entre las capacidades del estado y sus instituciones para con las demandas, urgencia y envergadura del desafío de garantizar la educación de calidad serán sin dudas foco central del debate. De la solidez de estos acuerdos políticos y sociales dependerán la estabilidad para mantenerlo a lo largo del tiempo y la adaptabilidad para ajustarlo cuando sea pertinente.

La situación actual de la educación nos obliga -y la democracia nos permite- participar, estos tiempos requieren nuevas visiones, capacidades y modelos de articulación donde estamos obligados a dejar de lado los esquemas lineales y avanzar como sociedad en las transformaciones que nuestra educación pública precisa para garantizar aprendizajes de calidad con equidad para todos a lo largo de la vida.

Y es el Estado el espacio donde debemos encontrarnos y articular colectivamente, porque de la calidad de su desempeño depende nuestra democracia, la calidad de vida de los ciudadanos de nuestro país y nuestro lugar en el mundo globalizado.

Referencias bibliográficas

- Berne, R.; Stiefel, L. (1994). *The measurement of equity in school finance: conceptual, methodological and empirical dimensions*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Borda, D. (2008). *¿Eficiencia del gasto público en Paraguay? Una breve consideración*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Brizuela, C. (2008). *Education expenditures: budget tracking analysis of thirty Paraguayan educational institutions*. CADEP
- Clune, W. (1994). *The Cost and management of program adequacy: an emerging issue in educational policy and finance.*, en Clune, W. (ed.).
- Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC). (2009). *Situación de la educación en Paraguay – 2009*.
- Donoso, S. (2006). *Financiamiento y gestión de la educación pública chilena de los años 90*. Cuadernos de Pesquisa, 36 (127) 151.
- Iaies, G. F. (2011). *Los debates de la política educativa en el nuevo milenio*. Buenos Aires: AIQUE Educación.
- Inch, M.C.; Martínez, R. (2013). *Financiamiento del sector educación en Bolivia 2011-2013*. Fundación Jubileo.
- Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. (1999). *Indicadores para la planificación de la educación: una guía práctica*. Paris, Francia: Claude Sauvageot.
- Juntos por la Educación (2018). *Propuestas para la gobernanza y la agenda educativa. El futuro con educación: Un llamado nacional a la acción*. Asunción.
- Lafuente, M. (2013). *Retos para la equidad y el futuro*. En Jorge García Riart (coordinador). *Financiamiento de la Educación Superior (35-47)*. Asunción: UCNSA-Congreso Nacional.
- Liz, R.; Ogando, E. (2003). *Análisis Económico de la Educación en la República Dominicana*. UNESCO-FLACSO.
- Ministerio de Educación y Culto (MEC) & Instituto de Desarrollo Internacional da la Universidad de Harvard (HIID). (1995). *Análisis del gasto educativo en el Paraguay*. Estudio preparado por Gustavo Adolfo Merino Juárez. En MEC & CONEC. (1998). *Avances de la reforma educativa: Perspectivas, estrategias y políticas de la educación paraguaya (823-852)*. Asunción, Paraguay.
- Ministerio de Educación y Ciencias & Consejo Nacional de Educación y Cultura. (1998). *Avances de la reforma educativa: Perspectivas, estrategias y políticas de la educación paraguaya*. Asunción, Paraguay: Ediciones y Arte S.R.L.
- Ministerio de Educación y Ciencias. (2011). *Plan Nacional de Educación 2024*. Asunción. Paraguay.
- Molinier, L. (2016). *El derecho a la educación y el gasto público en Paraguay. La importancia de los recursos del Fonacide y del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI)*. Servicio Paz y Justicia Paraguay.

- Morduchowicz, A. (2002). *El financiamiento educativo en Argentina. Problemas estructurales, soluciones coyunturales*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Morduchowicz, A. (2003). *Equidad y financiamiento de la educación en América Latina*.: IIPE-UNESCO.
- Morduchowicz, A. (2011). *Economía de la educación en América Latina*. En Luis Riart (coordinador). Una mirada a las finanzas de la educación en Paraguay. La inversión en la Nueva Escuela Pública (13-32). Asunción: CIIE-MEC.
- Ortiz, L. (2012). *Educación y desigualdad. Biblioteca de Estudios Paraguayos, vol. 99*. Asunción: CEADUC.
- Palacios, G. (2009). *Financiamiento de la educación, sus logros y desafíos en el Paraguay*. Año XX, no. 38. Asunción: Población y Desarrollo.
- Parra, O. (2009). *La gestión de los centros de enseñanza obligatoria en Paraguay*. En Red AGE. La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Iberoamérica (102-108). UAB-ORT.
- Reduca & Fundación Sura. (2018). *Aprender es más, hacer realidad el derecho a la educación en América Latina*. Bogotá. ISBN: 978-958-57019-7-7
- Riart, Luis (2011). *Presentación*. En En Luis Riart (coordinador). Una mirada a las finanzas de la educación en Paraguay. La inversión en la Nueva Escuela Pública (7-10). Asunción: CIIE-MEC.
- Román, Marcela (2013). *Factores asociados al abandono y la deserción escolar en américa latina una mirada en conjunto*. En Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. (2013) - Volumen 11, Número 2 H <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol11num2/art2.pdf> ISSN: 1696-4713
- Roemer, J. E. (1998). *Equality of opportunity*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Scartascini, C. (2015). *La economía política de las políticas públicas*. En Alejandro Bonvecchi, Julia Johannsen y Carlos Scartascini. ¿Quiénes deciden la política social? Economía política de programas sociales en América Latina (15-33). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schiefelbein y Tedesco. (1995). *Una nueva oportunidad: el rol de la educación en el desarrollo de América Latina*. Ediciones Santillana, Buenos Aires, Argentina.
- Serafini, V. (2011). *La equidad como criterio de decisión presupuestaria*. En Luis Riart (coordinador). Una mirada a las finanzas de la educación en Paraguay. La inversión en la Nueva Escuela Pública (33-40). Asunción: CIIE-MEC.
- Tomasevski, K. *Indicadores del derecho a la educación*. Disponible en <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/indicadores-del-derecho-a-la-educacion.pdf>, recuperado el 01/08/2016.
- Torres, R.M (2016). *Tesis para el cambio educativo: Justicia educativa y justicia económica*. Disponible en <http://www.feyalegria.org/images/acrobat/12TesisParaElCambio.pdf>, recuperado el 21/07/2016.
- UNESCO, UNICEF (1996). *La repetición escolar en la enseñanza primaria. Una perspectiva global*.
- UNESCO, PRELAC. (2007). *Educación de Calidad para Todos: Un asunto de Derechos. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC)*. Buenos Aires, Argentina.

UNESCO, OREALC/UNESCO. (2008). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Santiago. Santiago, Chile.

UNESCO, LLECE. (2015). *TERCE: Informe de Resultados, Factores Asociados*. Santiago, Chile.

UNESCO (2016), "*Desglosar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 Educación 2030*". Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002463/246300s.pdf> recuperado 28/08/2017.

UNESCO & Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). *Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina según el TERCE*. Santiago, Chile.

Villalba, S.M. (2008). *Canje de deuda por educación en Paraguay*. Asunción: Fe y Alegría Paraguay.

Wodon, Quentin. (2015). *Infraestructura Escolar en Paraguay: Necesidades, Inversiones y Costos Estudio del BANCO MUNDIAL* Washington, DC: Banco Mundial. doi: 10.1596/978-1-4648-0448-9. Licencia: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

www.observatorio.org.py