

**Evolución del Gasto
en Educación en
Paraguay entre el
2015-2021**

Proyecto:

**“Justicia fiscal y derecho humano a la
Educación: Diagnóstico, participación e
incidencia en América Latina y el Caribe”**



DOCUMENTO DE TRABAJO N° 07

Evolución del Gasto en Educación en Paraguay entre el 2015-2021¹

Verónica Serafini Geoghegan

Eugenia Insaurralde²

Marzo, 2023

¹ Este trabajo es parte del Proyecto: "Justicia fiscal y derecho humano a la Educación: Diagnóstico, participación e incidencia en América Latina y el Caribe", coordinado por la Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd), Red de Justicia Fiscal para América Latina y el Caribe (RJFLAC) y la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), auspiciado Open Society Foundation.

² Verónica Serafini Geoghegan y Eugenia Insaurralde, Red por el Derecho a la Educación - Paraguay

Índice

Introducción	3
1. Paraguay en el contexto latinoamericano	4
2. Breve presentación de la situación educativa	7
3. La inversión en educación en Paraguay	11
Paraguay invierte poco	11
Principales características del presupuesto educativo.....	14
Hay espacio para ganar eficiencia, pero es insuficiente.....	16
Se observan inequidades en la asignación de los recursos.....	18
4. Protección social para mejorar el desempeño educativo	20
5. Conclusiones y recomendaciones	22
6. Bibliografía.....	24

TABLAS

Tabla N° 1 : Indicadores educativos seleccionados para América Latina, último año disponible.....	5
Tabla N°2: Indicadores educativos seleccionados para América Latina, último año disponible.....	8
Tabla N°3: Indicadores de educación de la población de 15 años o más según área de residencia.....	10
Tabla N° 4 : Evolución de la prioridad fiscal de la inversión social con respecto al PIB, según funciones	12
Tabla N° 6: Tasa de crecimiento de la ejecución presupuestaria de la inversión social (Gs. constantes).....	14
Tabla N°7: Participación relativa de las funciones en la inversión social.....	15
Tabla N° 8: Ejecución presupuestaria del MEC por objeto del gasto	15
Tabla N° 9: Ejecución presupuestaria del MEC por objeto del gasto	16
Tabla N° 10 : Inversión en educación por NNA, según departamento	19

Introducción

El documento que se presenta a continuación es parte del proyecto “Justicia Fiscal y el Derecho Humano a la Educación: diagnóstico, participación e incidencia en América Latina y el Caribe”, implementado por la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (Clade), la Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd) y la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe (RJFLAC).

Este proyecto busca incrementar la participación de organizaciones sociales de Argentina, Colombia, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana para incidir en las agendas de actores gubernamentales claves, así como también promover demandas de mayor movilización de recursos internos en los países de América Latina y el Caribe. Esto último a través de la implementación de mejores políticas tributarias, con el fin de aumentar el financiamiento de los sistemas de educación pública de manera sostenible, justa y progresiva para que los gobiernos puedan alcanzar los objetivos de la Agenda 2030, especialmente el Objetivo de Desarrollo Sostenible.

En este marco, el objetivo del presente documento es generar evidencia empírica sobre el financiamiento educativo en Paraguay y sus principales desafíos. El primer apartado ubica al país en el contexto latinoamericano a partir de indicadores educativos y de financiamiento. En el segundo se describe la situación de la educación y los desafíos para el financiamiento. El tercer apartado presenta las principales características de la inversión en la educación durante el último quinquenio. Y el cuarto apartado analiza el financiamiento de la protección social como un complemento ineludible de la política educativa que tiene en cuenta las condiciones de vida actuales de gran parte de la niñez y adolescencia. Finalmente, se presentan las conclusiones.

A pesar de que en los últimos años ha aumentado la inversión en educación, persisten brechas de cobertura, grupos poblacionales rezagados con respecto a otros, desigualdades en la asignación de los recursos y déficit de financiamiento de programas de protección social que contribuyen con la efectividad de la inversión educativa.

Los bajos recursos invertidos ubican a Paraguay entre los países de peor desempeño educativo en la región y explican los resultados anteriores. El país cuenta con un bono demográfico que tiende a perderse debido a la escasa prioridad fiscal de la educación y de otras funciones estatales necesarias para propiciar una ciudadanía con actitudes y habilidades de convivencia democrática y el capital humano necesario para garantizar la autonomía económica.

1. Paraguay en el contexto latinoamericano

En el análisis de los datos de inversión en educación, expectativa y promedio de años de escolaridad y resultados obtenidos en dieciséis países de América Latina, es posible visualizar la situación de Paraguay y el lugar que ocupa en la región. La Tabla 1 muestra un conjunto de indicadores al respecto.

La primera columna indica el porcentaje del PIB que destina cada país a la inversión en educación. Ahí se puede observar que Paraguay es el penúltimo de la lista, el número 15, con un 3.3 %, cifra que no llega a la mitad de la recomendación de la UNESCO del 7 %. En términos per cápita la diferencia es aún mayor al observar que, en comparación al promedio regional de US\$ 749.1, Paraguay solo alcanza US\$ 170 per cápita (Elías, 2021, p. 205).

Los países que mejor resultado educativo presentan son Costa Rica, Argentina, Chile y Uruguay, que invierten 6.71 %, 5.43 %, 4.72 % y 4.70 %, respectivamente. Se observa que Costa Rica duplica la inversión en educación de Paraguay. En contrapartida, Guatemala es el único país que invierte menos que Paraguay y también presenta peores indicadores que nuestro país.

El Plan Nacional de Transformación Educativa (PNTE) confirma el bajo nivel de inversión por estudiante. "El gasto por estudiante en Paraguay en comparación con el PIB per cápita es sólo el 52% de lo observado en los países de América Latina que participaron en las pruebas PISA. El promedio de los recursos invertidos por cada estudiante durante su vida escolar (de 6 a 15 años de edad) para los países de la región que participaron en las pruebas PISA fue de US\$ 26,633 en valores de paridad del poder adquisitivo (PPA) en el 2013. Para este mismo año, en Paraguay, la inversión acumulada por estudiante para este rango de edad fue de US\$ 13.756 PPA. Paraguay ocupó el tercer lugar más bajo en inversión por estudiantes entre los 12 países analizados" (PNTE, 2022; 27).

El análisis de la proporción de inversión en educación con respecto al presupuesto público total muestra que Paraguay es el último país de la región, ya que este indicador solo llega al 9.64 % frente a poco más del 21 % en el caso de Chile y Costa Rica.

Al revisar el gasto corriente que realizan los países dentro del gasto de educación se observa que el porcentaje oscila entre un 85.85 % y un 98.57 %. Con aproximadamente 13 puntos porcentuales de diferencia entre la menor y mayor inversión, Paraguay se ubica en el promedio con 94.20 % de gasto corriente. Se puede afirmar que nuestro país no es la excepción, pese a la percepción generalizada de que es necesario reducir gasto corriente, dado que, en esta función de gobierno, los recursos más importantes son parte

Evolución del Gasto en Educación en Paraguay entre el 2015-2021

Justicia fiscal y derecho humano a la educación: diagnóstico, participación e incidencia desde América Latina y Caribe

de este rubro, como las remuneraciones docentes, la capacitación a docentes, útiles y libros, alimentación escolar, entre otros.

Tabla N° 1 : Indicadores educativos seleccionados para América Latina, último año disponible

Países	% PIB		Gasto Educación/gasto total		Gasto corriente/gasto total	PNUD Años de escolaridad esperados		PNUD Promedio años de escolaridad		WEF Pilar 6: skills		Banco Mundial Pobreza de aprendizaje	
Argentina	4.7	7	12.5	13	98.2	17.7	1	10.9	1	72.3	1	59.1	8
Bolivia	8.9	1	14.2	12	Sin datos	14.2	10	9.0	5	57.9	10	Sin datos	-
Brasil	6.1	4	16.1	9	96.9	15.4	5	8.0	12	56.4	11	46.9	5
Chile	5.4	5	21.4	4	88.2	16.4	3	10.6	2	69.8	2	27.2	1
Colombia	4.9	6	14.7	11	86.6	14.4	9	8.5	10	60.5	6	51.4	7
Costa Rica	6.7	3	21.5	3	98.6	15.7	4	8.7	9	69.0	3	34.0	2
Ecuador	4.1	12	11.5	15	97.6	14.6	8	8.9	6	61.4	5	65.9	9
El Salvador	3.4	14	18.1	6	94.1	11.7	14	6.9	13	48.4	15	69.1	10
Guatemala	3.3	16	21.1	5	95.2	10.8	15	6.6	15	51.4	12	78.5	12
Honduras	6.4	2	24.6	1	95.3*	10.1	16	6.6	16	49.5	14	79.3	15
México	4.3	10	16.6	8	97.9	14.8	7	8.8	8	58.3	9	47.6	6
Nicaragua	4.6	9	22.8	2	88.6**	12.3	13	6.9	14	46.8	16	78.9	14
Panamá	3.9	13	12.0	14	85.9***	12.9	11	10.2	3	58.5	8	78.5	13
Paraguay	3.3	15	9.6	16	94.2	12.7	12	8.5	11	50.8	13	77.7	11
Perú	4.2	11	17.9	7	86.6	15.0	6	9.7	4	60.2	7	44.4	4
Uruguay	4.7	8	15.4	10	96.3	16.8	2	8.9	7	66.8	4	43.6	3

Fuente: PUND (2022) CEPAL (2022), Banco Mundial (2022), WEF (2022)

*Último dato de 2013. ** Último dato de 2010. ***Último dato de 2008.

La mayor parte de los indicadores relacionados con el desempeño educativo ubican a Paraguay entre los últimos puestos de la región. El indicador "Años de escolaridad esperados" del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) presentado por el PNUD coloca al país en el puesto 12 de 16, siendo 12,7 años la expectativa de Paraguay, mientras que en Argentina, Uruguay y Chile –que ocupan los primeros lugares– asciende a 17.7, 16.8 y 16.3 años. Esto representa una brecha de entre 4 y 5 años. Los años promedio de escolaridad, otro indicador de ODS informado por PNUD³, son de 8.5 años para Paraguay, dato que lo ubica en el puesto número 11. Los tres países mejor posicionados son Argentina, Chile y Panamá. Este último país resalta por su baja inversión educativa.

³ Indicador 4.1.7 Número de años de educación primaria y secundaria i) gratuita y ii) obligatoria garantizada en los marcos legales correspondiente a la Meta 4.1 de los ODS que establece: De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos. Fuente: Guía abreviada de indicadores de educación para el ODS 4. Instituto de Estadística de la UNESCO, febrero de 2018. P.43

El Índice de Competitividad Global elaborado por el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) cuenta con el pilar denominado “skills”⁴. Ningún país de la región alcanza el puntaje máximo de 100. Sin embargo, Argentina, Chile y Costa Rica tienen los mejores puntajes con 72.3, 69.8 y 69.0, mientras que Paraguay se ubica, nuevamente, al final de la tabla con 50.8 puntos, ocupando el puesto 13.

Finalmente, en la medición del Banco Mundial sobre pobreza de aprendizaje, que mide la proporción de niños que no pueden leer un texto simple y comprenderlo, Paraguay se ubica en el puesto 11 con un 77.7 %, siendo Chile, Costa Rica y Uruguay los que presentan mejores logros.

Si bien se observa una situación de heterogeneidad regional en materia de inversión educativa y resultados en los indicadores propuestos, los datos revelan que existe una fuerte relación positiva, ya que un grupo importante de países que realizan un mayor esfuerzo fiscal están mejor posicionados que Paraguay en todos los indicadores educativos presentados. Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay tienen los mejores resultados regionales invirtiendo bastante más que Paraguay.

En el otro extremo se ubican Paraguay, El Salvador y Guatemala con bajos niveles de inversión –menos del 4 % del PIB– y últimos en las listas de resultados educativos.

La persistencia de desigualdades es una de las características principales en América Latina, incluyendo las del tipo educativo. A pesar del progreso en la reducción de la desigualdad, la región sigue siendo la más desigual del mundo (la mitad de los países presentan índices de Gini por encima del 50 %). El Gini de la región es 4 puntos porcentuales más alto que de África, 16 más que el de Europa y Asia Central y 11 que el de China. (BID, 2016, p. 21). Y en el caso específico de Paraguay, el índice de Gini es 43.5 %, según la medición de 2020 del Banco Mundial.

De otro lado, Paraguay presenta mejoras en la reducción de las brechas en relación con los países de la región. Respecto a la asistencia escolar, datos comparables por países (BID, 2016, p.44) revelan que, en las últimas dos décadas, la asistencia escolar primaria de niños de 6 a 12 años ha sido creciente en la región. La asistencia es casi universal en la mayoría de los países: en promedio 98 % en 2014. En el caso de Paraguay la asistencia escolar de niños de 6 a 11 años, es decir, 1º y 2º ciclo de la EEB es de 98.9 %, según datos de 2020 hallados en el Mapa Escolar del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)⁵.

⁴ Este pilar se define como “habilidades laborales”. Los 9 indicadores que forman este pilar tienen en cuenta los años de escolaridad, la formación curricular de los profesores, la calidad y disponibilidad de educación vocacional, los años esperados de escolaridad, el desarrollo del pensamiento crítico y las competencias digitales entre la población. Fuente: Informe sobre el Reporte de Competitividad Global 2019: Análisis de los resultados para la República del Paraguay.

<http://www.economia.gov.py/index.php/dependencias/direccion-de-integracion/multilaterales/competitividad-global>

⁵ https://mapaescolar.mec.gov.py/mapa_escolar/contenido/indicadores_educativos

La asistencia escolar entre los 13 y 17 años aumentó de 70 % a 84 % entre 1995 y 2014. República Dominicana (de 55 % a 91 %), Costa Rica (67 % a 90 %) y Paraguay (61 % a 85 %) son los países donde el incremento registrado fue mayor. Asimismo, las brechas de asistencia escolar entre los quintiles de ingreso más pobre y más rico disminuyeron en casi todos los países (BID, 2016, p. 49)

En relación a las brechas de escolaridad promedio entre no indígenas e indígenas, estas disminuyeron de 3.5 años en los nacidos en los 70 (adultos con edades 44-50) a 1.8 años en los nacidos en los 90 (jóvenes con edades 18-24). En Panamá y Paraguay las diferencias de escolaridad entre los no indígenas y los indígenas son aún altas: 4.4 y 2.6 años, respectivamente. Las diferencias en la proporción de la población no indígena e indígena que completaron al menos nueve años de escolaridad también se redujeron. (BID, 2016, p.51)

2. Breve presentación de la situación educativa

En las últimas décadas se observa avances en materia de cobertura, sobre todo en los niveles en los que se ha hecho mayor esfuerzo en términos de políticas públicas, incluyendo a aquellas que estructuran un piso de protección social.

Los datos de las encuestas de hogares muestran que no se ha podido universalizar ninguno de los niveles obligatorios y gratuitos –inicial, básico y medio– garantizados por el marco normativo nacional. Según esta fuente, entre el 2 % y 3 % de la población de 6 a 14 años está fuera de la escuela, así como el 16 % de adolescentes de entre 15 y 17 años. El sector rural presenta un rezago mayor. Es realmente preocupante que al menos 100.000 niños, niñas y adolescentes de entre 6 y 17 años estén fuera del sistema educativo, según revela este indicador.

Tabla N°2: Indicadores educativos seleccionados para América Latina, último año disponible

Indicador/área de residencia	2003	2017	2018	2019	2020	2021
Total						
Asistencia población de 6 a 9 años de edad (%)	92.5	98.0	98.0	98.8	98.9	98.6
Asistencia población de 10 a 14 años de edad (%)	92.5	97.0	96.0	97.2	96.4	97.3
Asistencia población de 15 a 17 años de edad (%)	67.6	78.9	81.8	83.8	83.5	83.9
Asistencia población de 6 a 14 años de edad (%)	92.5	97.4	96.9	97.9	97.6	97.9
Urbana						
Asistencia población de 6 a 9 años de edad (%)	95.7	98.9	98.1	99.5	99.0	99.5
Asistencia población de 10 a 14 años de edad (%)	96.2	97.8	96.3	97.4	97.5	98.4
Asistencia población de 15 a 17 años de edad (%)	77.9	83.9	86.4	88.9	85.9	88.4
Asistencia población de 6 a 14 años de edad (%)	96.0	98.3	97.1	98.3	98.1	98.9
Rural						
Asistencia población de 6 a 9 años de edad (%)	89.2	96.7	97.9	97.9	98.8	97.4
Asistencia población de 10 a 14 años de edad (%)	88.7	95.8	95.5	96.9	95.0	95.6
Asistencia población de 15 a 17 años de edad (%)	55.6	71.8	75.4	76.9	79.8	77.0
Asistencia población de 6 a 14 años de edad (%)	88.9	96.2	96.6	97.4	96.7	96.4

Fuente: INE (2022). <https://www.ine.gov.py/default.php?publicacion=6>

Sin embargo, utilizando datos del MEC, Elías (2021, p.206) calcula una mayor exclusión: aproximadamente 20 % de la educación inicial, 10 % de la educación básica (primer y segundo ciclo) y 44 % de la educación secundaria. En lo que se refiere a educación inicial, datos recientes del MEC muestran una tasa de asistencia a programas educativos considerablemente baja a nivel nacional. La tasa específica de escolarización en la educación inicial (3 años) es del 9 % y la tasa específica de escolarización de la educación inicial (4 años) es del 42 %.

En relación a las tasas de egreso, estas se mantienen bajas. Solo el 61 % de los niños, niñas y adolescentes que ingresan a primer grado logran egresar en noveno grado. Este porcentaje se reduce al 43 % en el área rural, pero se incrementa al 78 % en el área urbana demostrando la persistencia de desigualdades territoriales (área de residencia). De las personas que ingresan a educación media, el 75 % egresa con poca diferencia entre áreas. Si se considera la cohorte de 12 años, es decir, del grupo que ingresa a primer grado y debería terminar la educación media, solo el 45 % egresa, el 25 % en el área rural y el 63 % en el área urbana (Escobar, 2021).

La exclusión escolar está relacionada con factores económicos –necesidad de gasto de bolsillo y de contribuir al mantenimiento del hogar– y sociales –responsabilidades de cuidado a cargo de niñas, niños y adolescentes, embarazo temprano, violencia– (UNFPA, 2017, UNFPA, 2019).

En términos de logros del aprendizaje, Paraguay se sitúa entre los países latinoamericanos de peor desempeño en la prueba PISA-D aplicada en 2018. Se encuentra por debajo de países como Guatemala, Honduras o Ecuador (Elías 2021). “El 92 % de los estudiantes de 15 años no posee competencias mínimas en matemáticas que les permita participar efectiva y productivamente como estudiante, trabajador y ciudadano” (PNTE, 2022: 25).

Los resultados del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) muestran que Paraguay se ubica por debajo del promedio latinoamericano en todas las disciplinas (lectura, escritura, matemáticas y ciencias naturales) y grados (tercer y sexto grado) estudiados (UNESCO, 2015). Esta evaluación es coordinada por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, cuyo objetivo es conocer el nivel de logro de aprendizaje y los factores asociados.

A partir de pruebas aplicadas a estudiantes en las áreas de matemáticas, lectura y ciencias naturales, el TERCE muestra que estudiantes paraguayos de tercer y sexto grado (niveles de la educación escolar básica) exhiben un rendimiento inferior al promedio latinoamericano; y que alrededor del 75 al 90 % de los mismos han obtenido puntajes correspondientes a los niveles 1 y 2 (siendo 1 el nivel de peor puntaje y 4 el nivel de mayor puntaje).

La educación formal de niños, niñas y adolescentes no es el único desafío para Paraguay. Otro gran desafío es que los y las adolescentes de 15 años a más logren terminar la educación media. Es decir, este grupo poblacional requiere una especial atención, ya que una parte dejó el sistema educativo formal sin culminar la educación media, nivel fundamental para alcanzar mejores empleos y una mayor probabilidad de dejar la pobreza.

La siguiente tabla da cuenta de la relevancia de considerar a este grupo dentro de la política educativa, dados los déficits que enfrenta en este ámbito. La tasa de analfabetismo se mantiene por encima del 5 %, duplicándose en el sector rural. Los años promedio de estudio están lejos de los 12 años considerados mínimos.

Un tercio de la población ocupada apenas llega a 6 años promedio de estudio, y solo un cuarto logró llegar a 13 años de estudio. Más de 1 500 000 personas de 15 años o más que trabajan requieren culminar 12 años de estudios. La población rural muestra importantes desventajas, ya que solo alrededor del 12 % acumula 13 años o más de estudio. Estas cifras revelan los bajos niveles educativos y predicen las dificultades que enfrenta la

población trabajadora para encontrar empleo o desarrollar emprendimientos de alta productividad e ingresos.

Tabla N°3: Indicadores de educación de la población de 15 años o más según área de residencia

Indicador/área de residencia	2003	2017	2018	2019	2020	2021
Total						
Población de 15 y más años de edad analfabeta' (%)	8.9	5.8	6.0	6.8	5.5	5.4
Años de estudio promedio (15 y más años)	7.0	9.2	9.3	9.5	9.5	9.6
Nivel educativo población ocupada (15 y más años) (%)		100.0	100.0	100.0		
6 años o menos		34.3	33.8	32.5		
De 7 a 12 años		40.8	40.3	40.6		
13 años o más		24.7	25.9	26.9		
Urbana						
Población de 15 y más años de edad analfabeta (%)	5.2	3.6	4.1	4.4	3.5	3.6
Promedio de años de estudio (15 y más años)	8.2	10.3	10.3	10.5	10.5	10.6
Nivel educativo población ocupada (15 y más años) (%)		100.0	100.0	100.0		
6 años o menos		36.3	35.6	33.5		
De 7 a 12 años		45.1	45.6	46.1		
13 años o más		18.0	18.2	19.8		
Rural						
Población de 15 y más años de edad analfabeta (%)	14.1	9.6	9.4	11.1	9.0	8.6
Promedio de años de estudio (15 y más años)	5.5	7.3	7.4	7.6	7.7	7.8
Nivel educativo población ocupada (15 y más años) (%)		100.0	100.0	100.0		
6 años o menos		54.4	53.4	52.7		
De 7 a 12 años		34.4	34.5	34.8		
13 años o más		11.1	12.0	12.4		

Fuente: INE (2022). <https://www.ine.gov.py/default.php?publicacion=6> y <https://www.ine.gov.py/default.php?publicacion=3>

Conforme pasa el tiempo y las economías se vuelven más competitivas el nivel educativo se torna cada vez más importante, pero no solo en la cobertura, sino también en las competencias. Es decir, si para las generaciones anteriores era suficiente contar con educación primaria para conseguir un empleo, en la actualidad la culminación de la secundaria o media es determinante. Adicionalmente se agrega la calidad y los logros educativos. En la actualidad no basta con poseer credenciales –títulos, años de estudio,

niveles culminados– sino que se ha vuelto necesario poseer las capacidades requeridas por el mercado, las cuales son cada vez más complejas y dinámicas.

La probabilidad de ser pobre se reduce de manera significativa a medida que aumentan los años promedio de estudio. En ese sentido, los hogares con jefes/as sin instrucción o con hasta 6 años de estudios formales tienen casi la misma probabilidad de ubicarse bajo la línea de pobreza; sin embargo cuando poseen entre 7 a 12 años de educación tienen una probabilidad mayor, en más del 50 %, de no ser pobres, a diferencia de los hogares anteriores. Asimismo, cuando los jefes/as del hogar poseen más de 13 años de estudio, la incidencia de la pobreza se reduce de manera sustancial. De otro lado, en el sector urbano la educación es más importante. Allí, con 12 años de estudios formales, todavía es difícil dejar la pobreza (Serafini, 2019, p.26).

No hay duda alguna sobre la importancia de la educación de la niñez y la adolescencia. Y si el objetivo es seguir trabajando en la reducción de la pobreza en el corto y mediano plazo, y a la vez mejorar la inclusión económica, la educación formal de jóvenes y adultos se convierte en un imperativo económico que debe ser acompañado por educación para el trabajo de manera continua, dado el dinamismo y las cada vez mayores exigencias de calidad de los mercados. Paraguay todavía no ha logrado universalizar la educación media, aun estando en un avanzado estadio demográfico, en que el bono ya se perdió en el sector rural.

Dada la reducción de las tasas de retorno de los niveles educativos inferiores, a medida que avanzan los años, si no se aceleran los logros en materia educativa, cada vez que el país logre ampliar las coberturas en un determinado nivel, para dejar la pobreza, será necesario contar con las credenciales educativas de un nivel superior. Por otro lado, hay que señalar que los años de estudio como indicador del desempeño educativo, es limitado. Si el aumento de la cobertura no va acompañado de aprendizajes de calidad, la potencialidad de la educación como factor de movilidad social y salida de la pobreza, perderá significatividad con el tiempo.

3. La inversión en educación en Paraguay

Paraguay invierte poco

Paraguay aumentó progresivamente el esfuerzo fiscal destinado a la inversión social. Pese a ello, todavía permanece bajo en todas las funciones sociales si se consideran los criterios mínimos internacionales como el 7% del producto interno bruto (PIB) en educación. Como se puede ver en la siguiente tabla, Paraguay alcanzó su nivel máximo

de inversión en 2020 con el 3.6 % del PIB, con un promedio del 3.3 % en los últimos 5 años. Este promedio representa la mitad del piso mínimo recomendado a nivel internacional.

Tabla N° 4 : Evolución de la prioridad fiscal de la inversión social con respecto al PIB, según funciones

Funciones	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total inversión social	5.4	5.3	5.7	6.4	6.3	5.8	7.0	6.4	7.3	8.6	8.4	8.6	9.1	8.9	9.0	9.3	10.3	11.9	10.3
Salud	0.7	0.7	1.0	1.1	1.2	1.0	1.5	1.4	1.6	2.0	1.7	1.9	2.0	2.0	1.9	1.9	2.1	2.6	3.0
Promoción y acción social	2.0	1.7	0.1	0.6	0.7	0.6	1.1	0.9	1.3	1.5	1.7	1.6	1.8	1.8	2.2	2.2	2.2	3.5	2.0
Seguridad social	0.0	0.0	1.7	1.6	1.4	1.3	1.3	1.2	1.2	1.5	1.6	1.7	1.9	1.8	1.5	1.6	2.0	1.8	1.7
Educación	2.4	2.7	2.7	2.8	2.7	2.7	3.0	2.8	3.0	3.4	3.2	3.1	3.3	3.0	3.0	3.2	3.4	3.6	3.2
CyT	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Relaciones laborales	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Vivienda y otros	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.0	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3
Otros servicios sociales	0.3	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: elaboración propia con base en SIAF--BOOST e MH-Informe Financiero 2017-2021.

El último quinquenio muestra que la ejecución presupuestaria aumentó anualmente alrededor del 5 % salvo en 2021, año en el que se observa una caída importante en términos reales, dando cuenta de un importante retroceso. En tal sentido, el aumento de la inversión en educación no fue suficiente para contrarrestar el efecto inflacionario.

Gran parte de este incremento se destinó a la ampliación de los servicios educativos, verificado en un aumento de las coberturas en todos los niveles en ese mismo periodo 2003-2021, tal como se muestra en las tablas 2 y 3. Según el documento elaborado por el MEC (2021:74), "el presupuesto ejecutado se habría asignado en cerca de un 90 % a asegurar el servicio educativo desde la gestión y los gastos institucionales, es decir, a financiar políticas de acceso a la educación escolar. Este ámbito habría sido mayoritariamente exitoso... A su vez, en este periodo han mejorado otros indicadores de cobertura, retención escolar y culminación de los estudios".

Por lo tanto, es necesario impulsar el financiamiento de "una estructura de mejoramiento escolar" y el "desarrollo de programas de calidad que sean compartidos y articulados por los diferentes actores del sistema educativo, con recursos (financieros, tecnológicos y humanos) adecuados para dichos propósitos". El mismo documento

señala también la “baja participación de los territorios y comunidades locales en el proceso de financiamiento educativo” (MEC, 2021:84).

El Plan Nacional de Transformación Educativa 2030, presentado por el gobierno luego de un largo proceso en el que participaron representantes del sector público y privado, realiza una estimación de los recursos necesarios para lograr una cobertura universal en 2040 y elevar el nivel del aprendizaje medido por la evaluación PISA-D. En dicha estimación se incluyen los rubros básicos: remuneraciones y formación docente, alimentación escolar, libros y útiles, tecnologías de la información, infraestructura, becas, boleto estudiantil y transporte escolar y gestión educativa.

El cálculo de las necesidades presupuestarias⁶ se realizó con base en tres escenarios: oportuno, intermedio y crítico⁷. A continuación, la tabla 5 da cuenta de la progresión necesaria.

Tabla N° 5: Presupuesto total estimado necesario en educación

Indicadores	Oportuno			Intermedio			Crítico		
	2022	2025	2030	2022	2025	2030	2022	2025	2030
Millones de US\$	1.148	2.165	2.510	1.148	1.783	2028	1.148	1.702	1870
% PIB	2.8	4.8	4.6	2.8	3.9	3.8	2.8	3.7	3.5

Fuente: PNTE (2022).

https://www.transformacioneducativa.edu.py/files/ugd/39c664_1574b22b535a49e0bd3435421e8d075e.pdf

En el escenario oportuno, para iniciar el proceso en el 2025 se requiere un aumento inicial de casi el 100 % pasando de US\$ 1.148 a 2.165 en 2030. Esto significaría pasar del 2.8 % al 4.8 % del PIB en los primeros dos años de implementación, y posteriormente aumentar de manera progresiva el presupuesto hasta llegar a un pico de alrededor del 4.6 % al 2030.

⁶ No incluye instituciones de educación universitaria ni funciones fuera de la educativa como el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP).

⁷ Las metas de aumento de cobertura, egreso y calidad de cada escenario pueden ser revisadas en el link: https://www.transformacioneducativa.edu.py/files/ugd/39c664_1574b22b535a49e0bd3435421e8d075e.pdf

Principales características del presupuesto educativo

Este apartado analiza las principales características del presupuesto educativo, tanto como parte de la inversión social de la Administración Central, así como su evolución y estructura. En ese sentido, una primera característica es su volatilidad.

Sin considerar los años de pandemia, la ejecución presupuestaria muestra cambios importantes en solo tres años. En 2018, el incremento fue el doble que otros años. Si se considera el 2021, se verifica una reducción de 8.1% a pesar de las necesidades anteriores a la pandemia y acrecentadas con la vuelta a la escuela y las lecciones aprendidas en el 2020.

Tabla N° 6: Tasa de crecimiento de la ejecución presupuestaria de la inversión social (Gs. constantes)

Funciones	2017	2018	2019	2020	2021
Total	6.1	7.1	9.8	14.7	-9.1
Salud	1.4	5.2	9.8	21.3	20.6
Promoción y acción social	32.9	1.4	2.3	53.4	-39.9
Seguridad social	-13.3	9.1	26.8	-12.1	-1.0
Educación	5.6	10.3	5.7	4.5	-8.1
Ciencia, tecnología y difusión	22.6	-12.1	12.7	4.9	-8.2
Relaciones laborales	9.2	-0.5	7.7	-10.3	7.0
Vivienda, urbanismo y servicios comunitarios	-13.8	58.1	24.2	-18.0	43.5
Otros	26.7	-9.1	243.8	-59.0	31.0

Fuente: elaboración propia con base en SIAF--BOOST e MH-Informe Financiero 2017-2021.

Las funciones Educación y Ciencia se mantienen en alrededor de un tercio de la inversión social y sus cambios más recientes se deben fundamentalmente a los cambios producidos en otras funciones derivadas de las políticas implementadas para enfrentar la pandemia. En la tabla 7 se puede ver cómo se incrementa el peso de la función Salud entre 2020 y 2022, y de la función Promoción y acción social en 2020. En esta última función, implementada con la llegada del Covid-19, se contabilizó una parte importante de las transferencias realizadas a las personas y los gobiernos departamentales y municipales para mitigar el efecto de la cuarentena.

Tabla N°7: Participación relativa de las funciones en la inversión social

Funciones	2017	2018	2019	2020	2021
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Salud	21.1	20.8	20.8	22.0	29.1
Promoción y acción social	24.8	23.5	21.9	29.2	19.3
Seguridad social	16.8	17.1	19.7	15.1	16.4
Educación	33.7	34.7	33.4	30.5	30.8
Ciencia, tecnología y difusión	1.0	0.8	0.8	0.7	0.7
Relaciones laborales	1.2	1.2	1.1	0.9	1.0
Vivienda, urbanismo y servicios comunitarios	1.4	2.0	2.3	1.6	2.6
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: elaboración propia con base en SIAF--BOOST e MH-Informe Financiero 2017-2021.

Gran parte de la inversión en educación se destina al financiamiento de recursos humanos, es decir, alrededor del 90 %. Países como Argentina y Uruguay destinan aproximadamente el 80 %; mientras que otras naciones, sin embargo, reducen esta participación relativa al 60 %. En tanto, la inversión física y gasto de capital promedia el 10 % en los países del mundo con mejor desempeño educativo, como Irlanda o Finlandia. En ese sentido, las brechas relativas más importantes entre Paraguay y el resto del mundo se encuentran en el peso que tienen los insumos y otros gastos que en este país no pasan del 5 %, mientras que en otras naciones pueden llegar al 40 % (Banco Mundial, 2022).

La mayor parte de las transferencias proveen recursos a los establecimientos educativos para garantizar la gratuidad de la educación inicial, básica y media. Como se puede observar en la siguiente tabla, tienen bajo, pero relativo en el total y son irregulares. Estos recursos buscan también garantizar la equidad al establecer un fondo adicional a ser otorgado en función de las necesidades de gasto de capital derivadas de la microplanificación. Este fondo solo se distribuye si hay disponibilidad presupuestaria.

Tabla N° 8: Ejecución presupuestaria del MEC por objeto del gasto

Objeto del gasto	2017	2018	2019	2020	2021
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Servicios personales	87.4	88.6	72.1	90.4	89.1
Servicios no personales	3.3	2.3	1.6	1.6	1.7
Bienes de consumo e insumos	1.9	1.8	2.0	2.0	2.1
Inversión física	3.3	3.1	2.2	2.5	3.4
Transferencias	4.0	4.2	22.1	3.4	3.7
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: elaboración propia con base en SIAF--BOOST e MH-Informe Financiero 2017-2021.

Definitivamente, la información obtenida de los países del mundo muestra que la infraestructura o el gasto de capital en educación tienen un bajo peso relativo. La mayor parte de la inversión se distribuye entre remuneraciones y materiales e insumos educativos, es decir gasto corriente. Este hecho obliga a reflexionar acerca del posicionamiento de algunos sectores que alertan sobre el elevado gasto corriente en Paraguay, siendo este un comportamiento también presente en países ubicados en los primeros lugares con mejores resultados en las evaluaciones educativas.

El Ministerio de Educación y Ciencias ejecuta la mayor parte de los recursos que integran la función Educación. Más del 95 % es ejecutado por esta institución, le siguen la Presidencia de la República con alrededor del 2 % y otras 6 entidades públicas con el 3 % restante. Estas últimas tienen diferentes tipos de cursos como la formación de policías, militares, integrantes del Poder Judicial, escuelas técnicas agropecuarias, entre otros.

Tabla N° 9: Ejecución presupuestaria del MEC por objeto del gasto

	2017	2018	2019	2020	2021
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
MEC	95.5	95.9	96.3	96.7	95.9
Ministerio de Defensa	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3
Ministerio de Agricultura y Ganadería	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3
Ministerio de Hacienda	1.6	1.0	0.8	0.7	0.6
Consejo de la Magistratura	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
Congreso Nacional	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3
Presidencia de la República	1.6	1.8	1.6	1.3	2.1
Ministerio del Interior	0.2	0.2	0.2	0.4	0.4

Fuente: elaboración propia con base en SIAF--BOOST e MH-Informe Financiero 2017-2021.

Además de las entidades señaladas, el presupuesto público cuenta con otros fondos que se destinan a educación, pero que no se encuentran en la Administración Central⁸, como las transferencias a los gobiernos departamentales y a las universidades públicas. Asimismo, los gobiernos departamentales tienen funciones en materia educativa y cuentan con recursos para cumplir con las mismas; sin embargo, estas no suman más de US\$ 100 millones en los últimos años.

Hay espacio para ganar eficiencia, pero es insuficiente

⁸El gasto público social se define como el volumen de recursos del gobierno central que son destinados a financiar políticas relacionadas con las siguientes funciones: 1) Protección social, 2) Educación, 3) Salud, 4) Vivienda y servicios comunitarios, 5) Actividades recreativas, cultura y religión, 6) Protección del medio ambiente. Esta definición se deriva de la Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (COFOG), de acuerdo con la metodología publicada por Naciones Unidas.

Al comparar la eficiencia de los países de América Latina en relación al gasto social (adquisiciones públicas, remuneraciones al trabajo y subsidios) en una estimación moderada de las ineficiencias en tales ítems, el monto promedio total del malgasto en la región asciende a cerca del 4.4 % del PIB, lo que representa en promedio alrededor del 16 % del gasto público. Chile es el país más eficiente con el 1.8 % del PIB de malgasto, mientras que Paraguay se encuentra cerca del promedio regional con un 3.9 % del PIB. (Izquierdo, 2018, p.69)

En educación, los resultados indican que el 90.2 % de las escuelas se encuentran por debajo del umbral de eficiencia, pero que podrían mejorar su nivel de eficiencia en un promedio de 17.3 % reasignando los insumos educativos. (Izquierdo, 2018, p.191)

Por otro lado, el Análisis Envolvente de Datos (DEA, por sus siglas en inglés) evidencia que Paraguay obtiene el 75 % de eficiencia en la combinación que realiza entre las entradas y salidas seleccionadas en cuanto al ranking de los 10 países latinoamericanos más eficientes en la asignación del gasto en educación. (Mesías et al., 2020, p.48)

Al tomar los datos de los estudios citados, uno que plantea un promedio de 17.3 % de posibilidad de mejoramiento de la eficiencia para el promedio de América Latina y el otro un 25 % de ineficiencia de Paraguay en el gasto en educación, podríamos acordar un aproximado de 20 % como posibilidad de mejorar la eficiencia del gasto en educación, lo que nos posicionaría en un mejor lugar.

Ahora bien, ¿solamente basta con optimizar la eficiencia en el gasto para mejorar la educación? Chile, por ejemplo, que es el mejor posicionado en eficiencia en la región, invierte 5.4 % del PIB, mientras que Paraguay un 3.3 %, según datos del Banco Mundial (2022). Paraguay está entre los países que menos invierte en educación en la región.

De otro lado, cuando se comparan los resultados sobre desempeño escolar en la región, se observa que Paraguay (7.º en la tabla), con niveles similares de inversión per cápita en educación primaria que Uruguay (4to. en la tabla), logra un desempeño escolar inferior por parte de sus alumnos en términos de notas obtenidas en pruebas TERCE para matemáticas, ciencias y lectura comprensiva. Existe, por tanto, la posibilidad de mejorar el desempeño con el mismo nivel de inversión pública en educación primaria. (Gómez, 2018, p.249)

Un indicador en el análisis de eficiencia de la educación es la calidad en las escuelas primarias y la calidad del sistema educativo. En ambos casos, Paraguay se ubica en el puesto 128 de 130. Es decir, presenta uno de los peores puntajes en la medición de calidad, y ratifica nuevamente la urgencia de desarrollar programas estructurales de mejoramiento escolar a partir de una mayor asignación de financiamiento al sistema educativo y de una optimización en el uso de los recursos, aumentando progresivamente la calidad de la educación. (Informe Transformación Educativa, 2021, p.82)

Aunque es posible mejorar la eficiencia e intentar acercarnos a otros países de la región con mejor promedio en este rubro, es importante destacar que esto no mejorará por sí sola la situación de la educación en el país, ya que se trata de hacer lo mejor con lo que tenemos. En Paraguay se necesita aumentar la inversión en educación inicial y la cobertura en educación básica y media, para lo cual se debe duplicar la inversión, llegando al 7 % del PIB en educación que establece la UNESCO.

Se observan inequidades en la asignación de los recursos

Los datos presupuestarios permiten analizar la inversión realizada en educación por cada uno de los departamentos del país. La tabla que se presenta a continuación muestra la importante desigualdad en las asignaciones presupuestarias, si se tiene en cuenta la cantidad de niños, niñas y adolescentes que habitan en cada uno de estos territorios.

Los departamentos de Central o Alto Paraná gastan menos por NNA que otros como Concepción o Caazapá. Por su parte, Ñeembucú y Misiones son dos de los departamentos que más inversión destinan a esta función. Boquerón y Alto Paraguay también registran altos niveles; sin embargo podría deberse a la escasa cantidad de NNA, lo que genera un promedio relativamente alto.

La segunda característica de relevancia es la disparidad de inversión por NNA cada año. Por ejemplo, Caaguazú mantuvo su inversión en niveles similares, pero no fue así en Paraguari y Ñeembucú, que la elevaron debido a un alto aumento del gasto total, ya que el número de NNA se mantuvo como es de esperar.

Tabla N° 10 : Inversión en educación por NNA, según departamento

Departamento	2020			2021		
	Inversión en educación ⁹	Población NNA	Gasto por NNA	Inversión en educación	Población NNA	Gasto por NNA
Concepción	30.831.446.496	101.201	304.656	30.681.227.259	101.657	301.812
San Pedro	28.529.513.698	167.223	170.608	25.640.171.016	167.433	153.137
Cordillera	37.068.699.551	102.083	363.122	41.353.726.432	102.471	403.564
Guairá	26.748.773.019	76.065	351.658	21.674.424.444	76.254	284.241
Caaguazú	43.809.520.006	206.998	211.643	43.534.726.907	206.866	210.449
Caazapá	30.843.788.570	74.778	412.469	25.449.601.235	75.005	339.303
Itapúa	55.558.348.396	224.476	247.502	58.034.335.025	224.455	258.556
Misiones	37.885.788.806	42.445	892.588	35.277.052.507	42.580	828.488
Paraguarí	26.899.826.875	82.729	325.156	37.302.236.092	82.173	453.949
Alto Paraná	57.991.611.626	298.748	194.116	58.979.899.280	298.397	197.656
Central	91.753.324.100	716.852	127.995	94.602.410.153	723.439	130.768
Ñeembucú	24.295.468.547	26.384	920.849	38.234.757.361	26.258	1.456.100
Amambay	22.373.969.383	62.921	355.588	25.810.838.747	63.109	408.986
Canindeyú	32.939.637.867	87.990	374.356	36.101.493.955	88.483	408.004
Presidente Hayes	24.092.925.624	47.826	503.763	21.779.844.489	48.265	451.252
Boquerón	20.477.016.611	24.044	851.655	27.603.424.801	24.337	1.134.232
Alto Paraguay	18.053.061.956	6.855	2.633.389	16.470.020.636	6.911	2.383.105

Fuente: elaboración propia con base en SIAF--BOOST e MH-Informe Financiero 2017-2021.

Entre las competencias más importantes de las gobernaciones en materia educativa están la provisión de alimentación escolar y la construcción y mantenimiento de aulas. Una situación similar ocurre con las municipalidades, cuyas competencias son todavía más importantes.

Las desigualdades territoriales en la cobertura de programas se explican, en parte, por los mecanismos de financiamiento de estas entidades públicas. Una proporción relevante de sus recursos, especialmente el referido a educación, proviene de royalties y compensaciones de las entidades binacionales, cuya asignación se basa en la afectación territorial. Según Ortiz, et al, (2014) e Imas y Ávila (2017), esta forma de distribuir recursos, en lugar de reducir desigualdades territoriales, contribuye a aumentarlas.

⁹ El total invertido para los dos años considerados es de alrededor de Gs. 620.000.000.000, que con un tipo de cambio promedio US\$/Gs 7.000 representan unos US\$ 87 millones. Esto es 7 % con respecto al total de la función educación. Las transferencias a las gobernaciones son consideradas inversión social en la función promoción y acción social.

4. Protección social para mejorar el desempeño educativo

El análisis de los factores asociados encuentra una relación positiva entre las mejores condiciones socioeconómicas y el rendimiento en prácticamente todas las áreas y grados/curso evaluados. Por lo tanto, es de esperar que los programas de protección social contribuyan a los objetivos de la política educativa.

Las evaluaciones de impacto realizadas al programa Tekoporã dan cuenta de su aporte en la permanencia de la niñez y adolescencia en la escuela. La primera evaluación fue hecha al programa piloto en 2008, y estuvo a cargo de Fabio Veras Soares, Rafael Pérez Ribas y Guilherme Hirata, del International Poverty Centre – UNDP/IPEA, con el apoyo de GTZ y UNFPA. Según este estudio (Veras Soares, Pérez Ribas y Hirata, 2008), la tasa de asistencia se elevó entre 2 y 4 puntos porcentuales dependiendo del grupo analizado (sexo, edad, nivel de pobreza). Y si bien esta cifra parece mínima, hay que considerar que la tasa promedio llegaba casi al 94 %.

La segunda evaluación de impacto, realizada en 2016, halló un incremento en los niveles de vacunación, controles prenatales y matriculación, pero también se pudo observar una reducción de la mortalidad materna y la deserción escolar (Rossi, 2016).

El programa Tekoporã es un programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC) iniciado en el 2005 e implementado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) con el objetivo de interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Este programa cuenta con dos componentes: el primero es el acompañamiento social familiar y comunitario, que consiste en apoyo y visita a los hogares para facilitar el cumplimiento de las corresponsabilidades de las familias, y para brindar asesoramiento en cuanto a indicaciones de mejoramiento del hogar, cuidados de salud y acceso a servicios públicos. Estas corresponsabilidades son: la asistencia obligatoria en el nivel de la educación escolar básica, estar al día con las vacunas, realizar control prenatal periódicamente en el caso de las mujeres embarazadas y llevar a cabo anualmente el examen ginecológico del papanicolaou. El otro componente son las TMC, consistentes en aportes por parte del Estado y otorgados en forma de subsidios financieros. Estas transferencias son realizadas de forma bimestral. Tekoporã está dirigido exclusivamente a hogares previamente identificados y clasificados en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Según datos de la Encuesta de Hogares 2021, este programa cubre alrededor del 40 % de los hogares en situación de pobreza monetaria, por lo tanto este segmento presenta una relevante brecha de cobertura. Si se agrega la brecha con respecto a los hogares con

altos niveles de vulnerabilidad o pobreza multidimensional, dicha brecha se amplía de manera importante. En Paraguay la pobreza, tanto monetaria como multidimensional, está infantilizada, mientras que el promedio nacional se ubica en alrededor del 25 %, en el caso de niños, niñas y adolescentes, las mediciones indican que llegan a alrededor del 40 %. Si se considera cualquiera de las dos formas de pobreza, cerca de la mitad estaría en alguna de las dos condiciones.

El programa Abrazo, iniciado en 2005 e implementado por el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), se creó con el propósito de prevenir y proteger a los niños de 0 a 13 años que realizan actividades económicas en espacios públicos, vertederos, olerías y en zonas dedicadas a la agricultura (Unidad Técnica del Gabinete Social [UTGS], 2016, p. 1). Abrazo organiza sus actividades según los siguientes componentes: la detección e intervención del trabajo infantil, brindar una atención integral en centros, realizar un acompañamiento a las familias para disminuir las situaciones de riesgo, brindar capacitación a los padres y madres que son beneficiados por el programa para insertarse en el mercado laboral y la entrega de una transferencia monetaria.

Dicho programa comenzó atendiendo en 2005 a un total de 1354 niños y adolescentes y a 673 familias, y posteriormente se expandió hasta alcanzar a unos 12 000 niños y adolescentes y 2500 familias. A pesar de la expansión del programa durante los últimos años, se torna difícil solucionar el problema de los niños que se encuentren trabajando, ya que solo en el 2012 había aproximadamente 500 000 niños y niñas en esta situación.

El Programa Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP) es uno de los más importantes en este ámbito por los recursos que maneja y su efecto potencial en la salud y educación de la niñez y adolescencia. El programa incluye la merienda, el almuerzo y las cantinas saludables. Su objetivo es “atender las necesidades nutricionales de los estudiantes durante su permanencia en la escuela, para generar hábitos alimentarios, estilos de vida saludable y contribuir a la mejora del rendimiento y retención escolar” (UTGS, 2016, p. 16).

El PAEP está a cargo del MEC en el departamento Central, mientras que en el resto del país las gobernaciones y municipalidades son los organismos ejecutores. Este programa está dirigido a instituciones educativas del sector oficial que ofrecen educación inicial y escolar básica en zonas de extrema pobreza. También va dirigido a escuelas de comunidades y asentamientos indígenas, escuelas de asentamientos campesinos, escuelas localizadas en distritos, compañías o barrios pauperizados y/o zonas de alto riesgo, así como a escuelas con alto porcentaje de ausentismo escolar (mayor al 25 %), y aquellas que ofrecen doble escolaridad (UTGS, 2016, p. 18).

El PAEP refleja la desigualdad territorial señalada en el tema presupuestario en el apartado anterior, ya que la partida asignada a los departamentos y municipios para proveer desayuno y almuerzo escolar no tiene correspondencia con la matrícula ni con los niveles de vulnerabilidad o pobreza.

Teniendo en cuenta la baja cobertura actual en términos de tipo de alimento (desayuno o almuerzo), cantidad de estudiantes y raciones anuales (Arbo y Sánchez, 2020; Imas, 2016 y 2019; Ovando, 2020), se estima que los recursos ejecutados solo cubren alrededor de un tercio de las necesidades. Es decir, se necesitaría triplicar la inversión actual de alrededor de US\$ 100 millones de dólares para alcanzar una cobertura del 80 % en desayuno y almuerzo en la totalidad de los días lectivos en el corto plazo, y quintuplicar para el año 2030 (PNTE, 2022).

Como se ha podido observar, en Paraguay existen programas de protección social que contribuyen al cumplimiento de los objetivos educativos, sin embargo, pese al crecimiento de sus coberturas y prioridad fiscal, estos todavía se mantienen muy bajos con respecto a su población objetivo.

Otras iniciativas importantes existentes en Paraguay son: el subsidio al transporte público, también denominado "boleto estudiantil", y programas de becas estudiantiles. Sobre estos últimos no hay reportes oficiales por lo que es muy difícil estimar coberturas, resultados y costos.

5. Conclusiones y recomendaciones

La información relevada da cuenta de los desafíos que tiene el país en materia de financiamiento educativo. Paraguay está entre los países de menor nivel de inversión en la región, por lo cual también se ubica entre los de menor desempeño en la mayoría de los indicadores educativos como cobertura eficiencia interna y logros del aprendizaje.

La atención centrada en la cobertura de la niñez y adolescencia invisibilizó a otros grupos poblacionales que requieren mejorar sus oportunidades educativas como la juventud y las personas adultas. Casi todo el esfuerzo del financiamiento y las estimaciones de necesidades se centran en las edades tempranas, lo cual exige poner en el debate a los grupos que permanecen rezagados, pero que tienen un rol fundamental en la sostenibilidad del crecimiento económico y en el aprovechamiento del bono demográfico.

Adicionalmente al aumento de los recursos es necesario lograr la universalización de las coberturas, es necesario considerar la distribución de estos de manera a acelerar el cierre de brechas territoriales (urbana/rural y por departamento), por nivel de ingresos, por edad y por otras dimensiones que implican discriminación como los Pueblos Indígenas.

El diseño de los mecanismos de financiamiento trae consigo una distribución desigual de los recursos y al margen de los objetivos educativos. Los royalties y compensaciones se asignan en virtud de la afectación a las represas y no a criterios establecidos por la

política educativa como la necesidad o un sistema de incentivo que premie los logros educativos.

El aumento de los recursos y la equidad en la distribución de estos debe ser acompañada por una mayor eficiencia. Dadas las necesidades existentes y bajo nivel de inversión actual, las mejoras de eficiencia no serán suficientes para aumentar la cobertura, mejorar la calidad y reducir desigualdades educativas.

En los últimos años se ha reducido el peso relativo de los recursos del Tesoro por el aumento de fondos provenientes de las represas o donaciones. La mayor dependencia de estas dos fuentes de financiamiento debe preocupar ya que son temporales. La primera fuente por la próxima renegociación del Anexo C y la segunda porque el aporte tiene fecha límite en el corto plazo.

Más allá de los recursos necesarios para impulsar la política educativa, teniendo en cuenta los estudios relacionados con los factores asociados a los logros educativos, no será posible cumplir las metas educativas sin un fuerte apoyo desde la protección social. La alta incidencia de la pobreza en la niñez y adolescencia y los altos niveles de vulnerabilidad obstaculizan el logro de los objetivos educativos.

Por otro lado, las evaluaciones realizadas al programa Tekoporá dan cuenta de su impacto en la educación.

Dadas estas evidencias, es importante acompañar el aumento de la inversión en educación con una mayor cobertura de los principales programas de protección social, varios de ellos incluidos en la política educativa como la alimentación escolar, las becas y el boleto estudiantil. El impulso a la protección social debe estar integrado a la política educativa.

Finalmente, es necesario mejorar la medición de la inversión en educación incorporando todas las fuentes y evaluar los resultados de esta inversión en las instituciones más importantes: MEC, gobernaciones y municipalidades.

La transparencia y rendición de cuentas es un requisito para que la ciudadanía apoye el aumento sustancial de recursos que necesita el sistema educativo ya que los mismos deberán ser financiados con recursos genuinos (impuestos) para garantizar la sostenibilidad de financiamiento a largo plazo.

6. Bibliografía

- Arbo, L. Mendoza de, Sánchez Bernal, S. (2020). Evaluación de la cobertura de la merienda escolar en 4 departamentos de Paraguay. Años 2016-2018. *Pediatría*. (Asunción); 47(3):151-158 (setiembre - diciembre). En <https://www.revistaspp.org/index.php/pediatria/article/view/597/483> Recuperado en septiembre de 2022.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2016). *Pulso Social de América Latina y el Caribe 2016: realidades y perspectivas* / Suzanne Duryea, Marcos Robles. p. cm. — (Monografía del BID; 462).
- Banco Mundial (2022). *The State of Global Learning Poverty: 2022 Update* <https://theocs.worldbank.org/en/doc/e52f55322528903b27flb7e61238e416-0200022022/original/Learning-poverty-report-2022-06-21-final-V7-0-conferenceEdition.pdf> Recuperado en octubre 2022
- Corvalán, R. y Portillo, A. (2020) Educación en pandemia: se profundiza una crisis preexistente, en *Derechos Humanos en Paraguay 2020*. Codehupy, 220-233.
- Escobar, A. (2021) Presentación realizada en el marco de la elaboración del Plan Nacional de Transformación Educativa.
- Elías, R. (2021). Políticas de inversión en capital humano: educación. En D. Borda, y F. Masi. *Políticas Públicas en Paraguay. Avances y Desafíos 1989-2020*. Cadep. <http://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/Políticas-Pu%CC%81blicas-en-Paraguay.-Avances-y-desafi%CC%81os.-1989-2020-Cadep-2021.pdf> Recuperado en septiembre de 2022.
- García, D y Lachi, M. (2018). Realidades y expectativas de trabajo y educación de las juventudes en el Paraguay. Documentos de trabajo N° 31 - octubre 2018. Centro de Estudios y Educación Popular Germinal. <http://germinal.pyglobal.com/documentos.php>
- Gómez, JM. (2018). Estudio de eficiencia en la inversión social en educación primaria en Paraguay. En *Fiscalidad para la equidad social*. Tomo 2. (pp. 235-254). Cadep y Decidamos.
- Juntos por la Educación (2019). *Financiamiento público de la educación en el Paraguay*. Notas para el debate y construcción de políticas públicas.

- Imas, V. (2016). Estudio del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP). Decidamos. En https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00MB3J.pdf. Recuperado en septiembre de 2022.
- Imas, V. y Ávila, C. (2017). Equidad, gestión y participación en el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide). En: Revista Paraguaya de Estudios Políticos Contemporáneos. Novapolis N° 11.
- Imas, V. (2019). Seguridad y Soberanía Alimentaria en Paraguay. Sistema de indicadores y línea de base. Cadep. En https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u294/seguridad_soberania_alimentaria_cadep.pdf. Recuperado en septiembre de 2022.
- Izquierdo, A., Pessino, C. y Vuletin, G. (2018). Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Banco Interamericano de Desarrollo.
- MEC (2021). Plan Nacional de Transformación Educativa (2021). Análisis del sistema educativo paraguayo. Diagnóstico técnico para contribuir al debate sobre educación en Paraguay, como parte del proceso de transformación educativa 2030. Eje Financiamiento Educativo. MEC-PY.
- Mesías, R.; Reza, E. y León, L. (2020). Eficiencia del gasto público en educación y salud en América Latina. Revista Cumbres. 6(2), 35-52. <http://investigacion.utmachala.edu.ec/revistas/index.php/Cumbres>
- 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). Serpaj.
- Ortiz, L. Goetz, K, Giménez, L (2014). La Infraestructura educativa y su financiamiento. Acerca de la distribución socioespacial del Fonacide. En: Ortiz, L (comp). La educación en su entorno. Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay. Cadep-ILAIPP-Instituto Desarrollo.
- Ovando, F. (2020). Alimentación escolar en Paraguay y el desafío de una adecuada implementación. Cadep. En http://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/Alimentaci%C3%B3n_Escolar_en_Paraguay.pdf Recuperado en septiembre de 2022.
- Palacios, G. (2020) A la luz de los indicadores educativos de cobertura y eficiencia. ¿Qué nos deja la Reforma Educativa del 94? En Revista Paraguaya de Educación – Educación inclusiva, 8(2), 29-50. Marzo 2020
- Plan Nacional de Transformación Educativa: Paraguay 2030 y propuesta de hoja de ruta. Versión preliminar para el debate público. Julio 2022. (2022)

https://www.transformacioneducativa.edu.py/_files/ugd/39c664_8dd7bd6cea45437089fa4f2da4052bf6.pdf

Rossi, M. (2016). Evaluación de impacto del programa Tekoporã. Documento de trabajo. Ministerio de Hacienda. Asunción.

Veras Soares, F., Pérez Ribas, R., y Hirata, G. (2008). Informe final de la evaluación de impacto del programa piloto Tekoporã. SAS, UNFPA, GTZ. Asunción.

UNESCO. (2015). Informe de resultados Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo TERCE. Factores Asociados. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.

UNFPA (2017). Cuenta regresiva ¿Cómo aprovechar el bono demográfico?

UNFPA (2019). Consecuencias socioeconómicas del embarazo adolescente en Paraguay. Implementación de la metodología para estimar el impacto socioeconómico del embarazo y la maternidad adolescentes en países de América Latina y el Caribe – MILENA 1.0 <https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Estudio%20Milena%20Paraguay.%20Informe%20completo.pdf> Recuperado en septiembre de 2022

UNICEF (2021). Análisis de la situación de la niñez y la adolescencia en Paraguay 2018.

Unidad Técnica del Gabinete Social (2016). Evaluación de Procesos aplicado al Programa de Alimentación Escolar del Paraguay. En: https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/Evaluacion-PAEP-FINAL_qr9vai7o.pdf Recuperado en septiembre 2022.

Latindadd

Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social



Red de
Justicia
Fiscal de
América
Latina y el
Caribe



Campana
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación

20
años



Red por el
Derecho a la
Educación