

Tape´a - Red por el derecho a la educación del Paraguay
Encuentros de diálogos sobre la educación popular – Facebook
Situación y desafíos de la educación paraguaya
Diciembre 11, 2020

El gasto y financiamiento de la educación pública en Paraguay 2008 – 2019

Lila Molinier

1. ¿Cómo abordamos el problema?

El gasto y el financiamiento o el presupuesto de la educación es una determinante importante de la política educativa, que condiciona y es condicionada por los demás aspectos, como el aspecto pedagógico, la gestión, la oferta y demanda educativa.

Además, el gasto y el financiamiento de la educación están asociados con la cuestión de los números y del dinero, aspectos que muchos creen que no son capaces de entender, porque son cuestiones muy complicadas.

Sin embargo, la complejidad que se percibe puede ser abordada con estrategias sencillas que facilitan su comprensión, como ser, la comparación de una cantidad y un porcentaje con otro, pues algo es mucho o poco en su relación con otros. También, si observamos el comportamiento del gasto y del financiamiento en un período de tiempo, corto, mediano, largo, y no de manera aislada.

Asimismo, si buscamos entender los términos del análisis sobre qué cosas nos muestran las cantidades de números y de dinero, los porcentajes y las proporciones; qué elementos y situaciones retenemos del todo y sus partes.

En lo que sigue vamos a presentar los resultados de un análisis breve y general sobre el gasto público en educación ejecutado por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), órgano rector y gestor de la educación paraguaya, en el largo período 2008 – 2019, y del gasto ejecutado en 2019, de manera más específica.

2. El gasto ejecutado por el MEC entre 2008 – 2019

¿Por qué utilizamos el gasto ejecutado y no el asignado por la ley del Presupuesto General de la Nación (PGN) que aprueba el Congreso Nacional para el año siguiente? Porque como veremos aquí, hay una brecha entre ambas cifras, y el gasto efectivamente realizado es el obligado y ejecutado, no el asignado por la ley, en la administración pública, y el MEC no es una excepción.

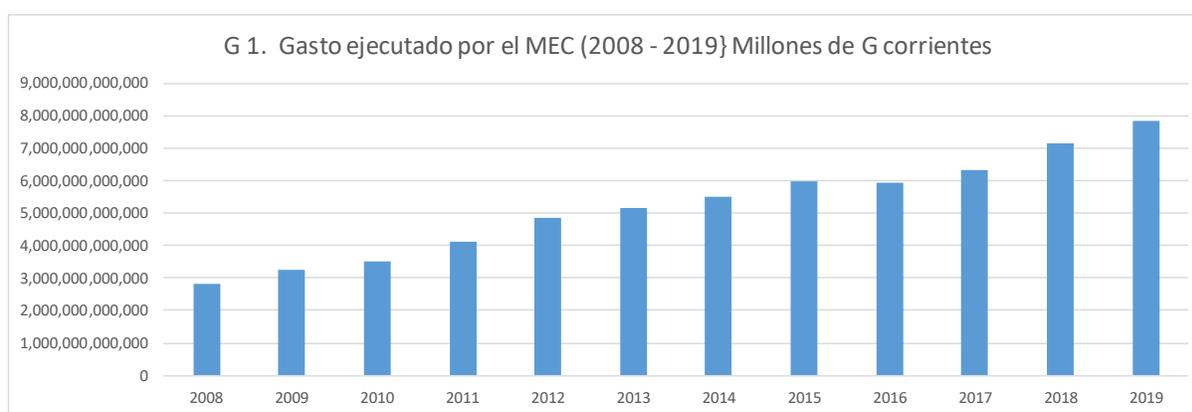
El presupuesto del MEC cubre la educación obligatoria o básica (desde la educación inicial hasta la media). También la educación básica permanente y la formación docente (IDF). El Instituto Superior de Educación (ISE) estuvo cubierto hasta el 2018; desde 2019, pasa a ser Instituto Nacional de Educación Superior (Inaes), y es autónomo y descentralizado, ya no

depende del MEC, aunque éste le transfiera los recursos ejecutados por el Ministerio de Hacienda.

De hecho, el gasto ejecutado del MEC incluye, entre los Programas de Administración, las transferencias realizadas a las instituciones descentralizadas y autónomas por parte del Ministerio de Hacienda, a las universidades nacionales y a la de Taiwan, al Consejo Nacional de Educación Superior (Cones), la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), al Fondo Nacional de las Artes y la Cultura (Fondec), Instituto Nacional de Bellas Artes y al Instituto Paraguayo del Indígena (Indi). El gasto ejecutado y consolidado de estas transferencias financieras a dichas instituciones autónomas ocupan el 19,3% dentro del total del gasto ejecutado por el MEC en 2019. Por el lado del financiamiento, incluye el ingreso de dichas transferencias realizadas por el Ministerio de Hacienda para dicho efecto.

Hay que decir, que es una materia pendiente el discriminar dichas transferencias cuando se analizan el gasto ejecutado del MEC según el objeto del gasto, las fuentes de financiamiento y la clasificación económica (corriente y de capital), pues plantean una distorsión en tanto son instituciones autónomas y descentralizadas distintas al ministerio. Escapa a este trabajo dicha discriminación, por lo que las menciones al MEC son las corrientes.

En cuanto al comportamiento del gasto ejecutado del MEC, en el Gráfico 1, se observa que es creciente entre 2008 – 2015, se estanca en 2016 y vuelve a aumentar lentamente desde 2017.

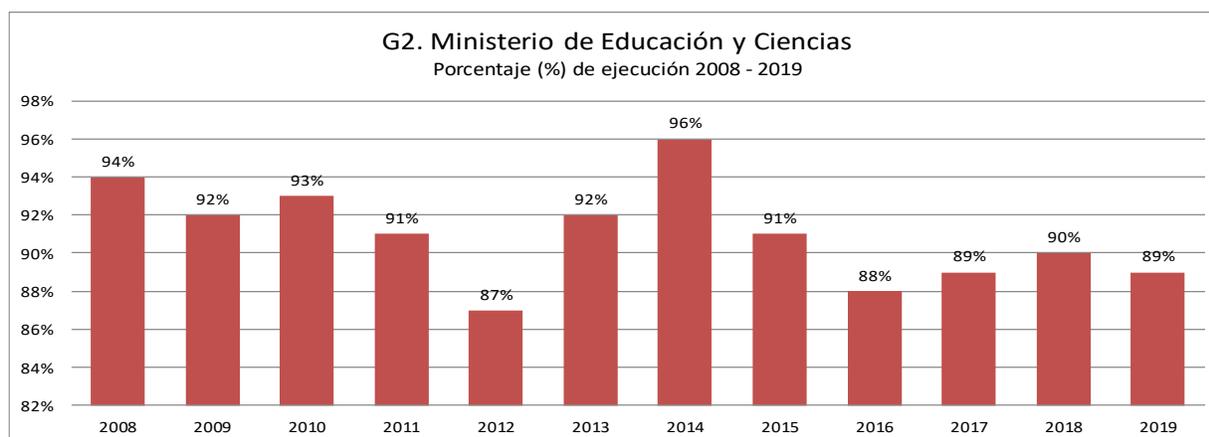


FUENTE: MH, BOOST. Base de datos, serie 2003 - 2019

Una de las razones por las cuales el gasto ejecutado por el MEC no ha crecido en forma sostenida, como se propone y aprueba en el Congreso Nacional, es que el nivel o porcentaje de ejecución varía de un año a otro, y es menor al 100% del gasto asignado por ley, como se puede ver en el Gráfico 2, y que consideramos está en función del ajuste fiscal bajo el control del Ministerio de Hacienda.

Según se evidencia en el gráfico, sólo en 2014 se llegó a ejecutar el 96% del presupuesto asignado. Desde 2015 al 2019, dicha ejecución varió de un máximo del 91% y un mínimo del 88%. Mientras, entre el 2008 y 2013, la variación había sido de un máximo del 94% a un mínimo del 87% de la asignación presupuestaria por ley. En otras palabras, el gasto ejecutado por el MEC es menor al presupuesto de gasto asignado por la ley anual que aprueba

el PGN, entre 13% (2012) y el 4% (2014). Considerando los últimos cuatro años, del 2016 al 2019, esa diferencia o brecha respecto del presupuesto asignado varía entre un 12% y 10%. La pregunta que surge en este sentido es ¿cuáles son los programas del MEC, o de las instituciones autónomas a las que se transfiere recursos, más afectados por el bajo nivel de ejecución? Sobre este punto, volveremos más adelante.



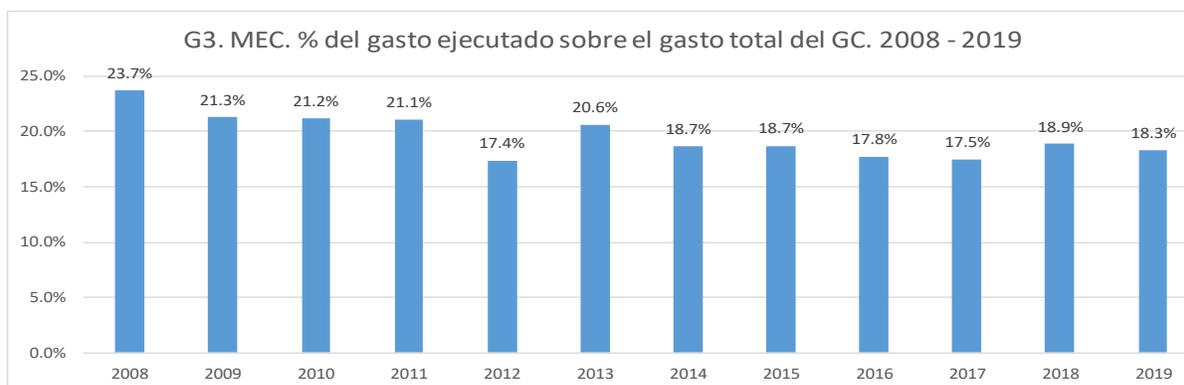
FUENTE: MH, BOOST. Base de datos, serie 2003 - 2019

El mínimo presupuestario del 20% para la educación CN (1992) y el 7% para la educación superior

Nuestra Constitución Nacional vigente establece en el Capítulo VII De la Educación y de la Cultura, que fue reglamentado por la Ley General de Educación (N° 1264/98), que el presupuesto asignado no puede ser menor al 20% del gasto total asignado al Gobierno Central (Art. 85). Esta disposición se ha estado cumpliendo desde 1994, 1996, con la aprobación del presupuesto de gastos y financiamiento para el MEC por el Congreso Nacional, e incluso por el presupuesto ejecutado. Sin embargo, en gran parte de la última década se dejó de cumplir, como lo vemos en el Gráfico 3, por el bajo nivel de ejecución del MEC y de las instituciones educativas y culturales descentralizadas y autónomas, como lo observamos antes.

El Gráfico 3 evidencia que, en 2012, año en que el gobierno constitucional de Fernando Lugo fue destituido por un juicio político sumarísimo, el gasto del MEC fue del 17,4% del total ejecutado por el Gobierno Central. Además, que desde el 2014 hasta el 2019, el gasto ejecutado por el MEC varía de un mínimo del 17,5% a un máximo del 18,9% (2018). También las instituciones educativas y culturales a las que transfiere los recursos obligados por el Ministerio de Hacienda muestran brechas de ejecución respecto de sus asignaciones presupuestarias.

Por otra parte, la Ley N° 4995/13 de Educación Superior también establece que, los recursos destinados a la educación superior de carácter público, no podrán ser inferiores al 7% del gasto total asignado a la Administración Central, excluido los préstamos y las donaciones (Art. 76).



FUENTE: MH, BOOST. Base de datos, serie 2003 - 2019

Nuestra estimación del gasto total en la educación superior en 2019, nos arrojó un resultado del 4.1% del gasto total de la Administración o Gobierno Central, considerando los siguientes componentes: las transferencias que el Ministerio de Hacienda ejecutó a través del MEC para todas las Universidades Nacionales y la nueva Universidad de Taiwán, y para las otras cuatro instituciones autónomas vinculadas con la educación superior (Inaes, ANEAES, INBA, Cones), así como el Programa de Educación Superior y Ciencias del MEC (MH, Boost, Base de datos, serie 2003 - 2019).

En síntesis, tanto el mínimo presupuestario del 20% sobre el gasto total de la Administración o Gobierno Central establecido por la CN (1992) como el 7% sobre la misma referencia, sin incluir préstamos y donaciones, no se cumplen en la actualidad. Tampoco se cumple la Ley del Fonacide (N° 4758/12), que como se verá más adelante, crea el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI) y le otorga el 30% de sus recursos anuales disponibles, para la inversión en proyectos concursables, y complementarios al mínimo presupuestario del 20% del gasto de la Administración o Gobierno Central. En otras palabras, el Estado paraguayo está actualmente en falta en cuanto a la asignación y ejecución de los recursos para garantizar el acceso y el disfrute del derecho a la educación básica y superior en el Paraguay.

3. El gasto ejecutado por programa en el caso del MEC

En 2019, el programa de Administración General del MEC absorbió el 29,3% del total del gasto ejecutado, incluyendo los gastos de la gerencia, por un lado, y las transferencias ejecutadas en representación del Poder Ejecutivo/Ministerio de Hacienda, para las instituciones educativas y culturales descentralizadas y autónomas, por el otro (ver Cuadro 1)

Mientras, el 70,6% fue destinado a los programas misionales, según modalidades y niveles educativos, incluyendo los salarios docentes, otros gastos e inversiones. Entre ellos, se destacan el gasto ejecutado por el programa del primero y segundo ciclo de la escolar básica (EEB), con el 44% dicho del total del MEC, seguido de lejos por el programa del tercer ciclo de la EEB y por la media, con el 17%. Si le sumamos el 0,4% del gasto de la educación inicial, el gasto total de la educación obligatoria, de la inicial a la media, dentro del régimen general, absorbe el 61,4% del total ejecutado por el MEC en dicho año.

El resto, de poca importancia relativa, sin embargo, cubre niveles y modalidades educativas significativas para el sistema educativo nacional, pero que por el escaso presupuesto y el tipo de gestión institucional con el que se ejecutan, ayudan a explicar los escasos resultados que se obtienen. Es el caso de la educación inclusiva, la indígena, la técnica profesional y la superior a cargo del MEC, que muestran un peso relativo menor al 1% en el gasto total del MEC en 2019.

Si relacionamos este hecho con el problema del nivel de ejecución del gasto en el MEC (Gráfico 2) podemos dimensionar mejor la forma en que afecta dicho problema a la educación pública, y al derecho de la educación integral, permanente y pertinente para cada grupo y contexto social.

En el caso de la educación indígena, absorbió el 0,1% del total del gasto del MEC en 2019, con una ejecución del 81%, dentro del eterno problema de sus escasos recursos. Si se lograra que el MEC duplicara los recursos ejecutados, sólo aumentaría al 0,2%, y si lográramos que crezca 10 veces más, ocuparía sólo el 1% del total, en un año como el 2019 en que la brecha o diferencia entre el gasto total aprobado por ley del PGN y el ejecutado fue del 11%.

Cabe preguntarse pues sobre ¿qué pasos habrá que dar para que el MEC ejecute el 99% de su presupuesto aprobado por la Ley del PGN cada año, y que a través de ello aumente la equidad y calidad del gasto educativo? Si tomando el ejemplo del gasto ejecutado por el MEC en 2019, aumentáramos la ejecución del 89% al 99%, 10% sobre el total, se podría haber aumentado en 1% los recursos disponibles a 10 programas que, como la educación indígena necesitan de mayores recursos. Se trataría de generar mayores impactos en la reducción de la inequidad y el aumento en la pertinencia educativa, para la educación inclusiva, la inicial, la técnica profesional, entre otros, y con ese 1% aumentarían 3, 4, 5, 10 veces sus recursos, y la incidencia insignificante que tienen actualmente en el total del gasto del MEC.

Cuadro 1. MEC. Gasto ejecutado por programa - 2019	Guaraníes	% de ejecución	En % s/total
TOTAL	7,834,850,546,128	88.8%	100%
001 - ADMINISTRACION GENERAL	2,292,483,879,728	93.5%	29.3%
001 - DESARROLLO SOCIAL EQUITATIVO	5,528,820,692,455	87.1%	70.6%
00 - *	254,048,732,539	29.2%	3.2%
01 - PRIMER Y SEGUNDO CICLO DE LA E.E. BASICA	3,450,398,993,933	97.1%	44.0%
02 - TERCER CICLO DE LA EEB Y LA EDUCACION MEDIA	1,332,042,387,919	96.3%	17.0%
03 - EDUCACION SUPERIOR Y CIENCIAS	50,986,924,179	78.9%	0.7%
04 - FORMACION DE MUSICOS	12,503,723,235	90.7%	0.2%
08 - FORMACION DE PERSONAS JOVENES Y ADULTAS	283,638,541,617	96.5%	3.6%
09 - SERVICIOS EDUCATIVOS DE LOS C. REGIONALES	69,654,486,341	92.9%	0.9%
10 - EDUCACION INCLUSIVA	14,441,058,463	87.7%	0.2%
11 - EDUCACION ESCOLAR INDIGENA	4,169,903,777	80.8%	0.1%
13 - EDUCACION TECNICA Y PROFESIONAL	21,711,123,394	76.1%	0.3%
14 - PLANIFICACION EDUCATIVA	142,621,014	37.7%	0.002%
15 - CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION Y CIENCIAS	1,306,547,372	60.1%	0.017%
16 - EDUCACION INICIAL	33,719,648,672	72.8%	0.4%
17 - INSTITUTO DE EVALUACION EDUCATIVA	56,000,000	26.3%	0.001%
002 - SERVICIOS SOCIALES DE CALIDAD	13,545,973,945	81.8%	0.2%

FUENTE: MH, BOOST, Base de datos, serie 2003 - 2019

4. Las fuentes y el origen del financiamiento educativo

Los Recursos del Tesoro (Fuente 10) son la principal fuente de financiamiento del gasto ejecutado por el MEC, con 95,2% sobre el total. Dentro de esta fuente, la mayor parte tiene origen genuino, 76%, es decir, en los impuestos recaudados por el Ministerio de Hacienda. También incluye las transferencias del Ministerio de Hacienda ejecutadas por el MEC para las entidades educativas y culturales descentralizadas y autónomas, y el financiamiento del Fonacide, orientado a la inversión en infraestructura (Cuadro 2).

Cuadro 2. MEC. Gasto ejecutado por fuentes y origen del financiamiento - 2019	Guaraníes	% x FF	% Ejec
TOTALES	7,834,850,546,128	100%	89%
10 - RECURSOS DEL TESORO	7,458,894,704,279	95.20%	96%
20 - RECURSOS DEL CREDITO PUBLICO	1,811,339,067	0.02%	3%
30 - RECURSOS INSTITUCIONALES	374,144,502,782	4.78%	38%

FUENTE: MH, BOOST, Base de datos, serie 2003 - 2019

En cuanto a los Recursos del Crédito Público (Fuente 20) es una suma equivalente a un poco más de 260 mil dólares al cambio actual con origen en el crédito externo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como parte de la Beca Carlos Antonio López (Becal) para estudiantes de posgrado y posdoctorado en el exterior. De hecho, este crédito no se justifica, ya que la política de aumento de la calidad cuenta con un Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI) con origen en la compensación pagada por el Brasil por la cesión de la energía paraguaya excedente de la Itaipu. El FEEI, creado por la Ley del Fonacide, se encuentra operando desde mediados de 2014, y se mantiene con un nivel de ejecución también bajo, hasta la actualidad. Además de innecesario, el crédito del BID también muestra una bajísima ejecución en 2019, solo 3% del presupuesto asignado en 2019.

Los Recursos Institucionales (Fuente 30), por su parte, aportan menos del 5% del total ejecutado, y muestran también una baja ejecución, del 38% respecto del presupuesto asignado para el 2019. Están integrados principalmente por recursos públicos con origen en el FEEI/Fonacide; donaciones de la Comunidad Europea, y en menor medida en recursos propios con origen en el cobro de aranceles y tasas por servicios educativos.

Para terminar, hay que insistir en el hecho de que el FEEI es una fuente especialmente diseñada y orientada para el aumento de la calidad educativa, mediante líneas de inversión que incluyen la incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el sistema educativo; la construcción de la infraestructura como parte del plan de aumento de mejoramiento de la atención educativa; el suministro de becas de estudios a nivel nacional como internacional, y la evaluación educativa, entre otros. Sin embargo, también presenta problemas de diseño y, en particular, de gestión de la estrategia, que deben ser analizados con detenimiento y determinación para su reorientación.

Entrega versión corregida, 08 de enero de 2021.-