



**ANÁLISIS DE LA BRECHA  
EXISTENTE PARA ALCANZAR  
UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD EN  
EL MARCO  
DEL ODS 4**

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

Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación  
Latindadd  
Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe

**Con el apoyo de**

Decidamos - Red por el Derecho a la Educación  
**Investigación y textos:** Sarah Zevaco

**Revisión de estilo:** Graciela Chumo

**Diseño gráfico:** Jesús Andree Quispe Llanque

**Oficina de la CLADE**

Av. Prof. Alfonso Bovero, 430, cj. 10 Perdizes  
São Paulo - SP - CEP 01254-000, Brasil  
Teléfono: 55 11 3853-7900  
E-mail: [clade@redclade.org](mailto:clade@redclade.org)  
[www.redclade.org](http://www.redclade.org)

**Oficina Latindadd**

Jr. Mariscal Miller 2622 - Lince, Lima - Perú  
Teléfono: 51 1 711 99 14  
E-mail: [latindadd@latindadd.org](mailto:latindadd@latindadd.org)  
[www.latindadd.org](http://www.latindadd.org)

**Oficina Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe**

San Martín 575, 2° piso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.  
E-mail: [adrianfalco@fundses.org.ar](mailto:adrianfalco@fundses.org.ar)  
<https://justiciafiscal.net/>

NOVIEMBRE, 2023

## CONTENIDO

<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>5</b>
<b>Introducción</b>	<b>7</b>
1. Análisis de la evolución del gasto en educación	12
2. Análisis del sistema tributario del país	30
3. Justicia fiscal y el derecho humano a la educación	37
4. Propuestas y recomendaciones para alcanzar un financiamiento sostenible de la educación con justicia fiscal	42
<b>Referencias</b>	<b>45</b>

## ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

<b>Tabla 1:</b> Tasa neta de escolarización. Total país en %.	10
<b>Tabla 2:</b> Repartición del gasto ejecutado en 2021, en millones de guaraníes	14
<b>Tabla 3:</b> Inversión del MEC por objeto del gasto, en porcentaje, 2017-2022	17
<b>Tabla 4:</b> Inversión por nivel educativo, MEC, 2018-2022	18
<b>Tabla 5:</b> Tasas de retención escolar en 2022	19
<b>Tabla 6:</b> Inversión en educación por NNA, según departamento	20
<b>Tabla 7:</b> Inversión mínima requerida en infraestructura escolar, 2023	24
<b>Tabla 8:</b> Inversión requerida para la progresiva reducción de la brecha en infraestructura escolar, hasta el 2030, en USD	24
<b>Tabla 9:</b> Ingresos tributarios de la Administración Central, en miles de millones de guaraníes	31
<b>Tabla 10:</b> Gasto tributario en Paraguay	34
<b>Tabla 11:</b> Estimación de pérdidas fiscales anuales	37
<b>Tabla 12:</b> Inversión requerida en educación para el cumplimiento del derecho a la educación, en millones de USD	38
<b>Tabla 13:</b> Inversión requerida para cobertura de cuatro brechas a 2030	38

<b>Gráfico 1:</b> Indicadores de gasto en educación en Paraguay	13
<b>Gráfico 2:</b> Fuentes de financiación del gasto en educación. PGN - BOOST función «Educación»	15
<b>Gráfico 3:</b> Presión tributaria en % del PIB	30

## ABREVIATURAS

<b>BCP</b>	Banco Central del Paraguay
<b>DNCP</b>	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
<b>EEB</b>	Educación Escolar Básica
<b>EM</b>	Educación Media
<b>IED</b>	Inversión Extranjera Directa
<b>INAN</b>	Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadísticas
<b>IRACIS</b>	Impuesto a la Renta Comercial, Industrial o de Servicios
<b>IRAGRO/IMAGRO</b>	Impuesto a la Renta de Actividades Agropecuarias
<b>IRE</b>	Impuesto a la Renta Empresarial
<b>IRP</b>	Impuesto a la Renta Personal
<b>ISC</b>	Impuesto Selectivo al Consumo
<b>IVA</b>	Impuesto al Valor Agregado
<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>MEC</b>	Ministerio de Educación y Ciencias
<b>PNTE</b>	Plan Nacional de Transformación Educativa
<b>PP:</b>	Presupuesto Público
<b>SIAF:</b>	Sistema Integrado de Administración Financiera

## RESUMEN EJECUTIVO

La educación en Paraguay se encuentra en medio de un debate crucial. La denominada 'catástrofe educativa' (según UNICEF, 2022), resultado de la gestión durante la pandemia, ha suscitado posiciones contrarias en relación al derecho a la educación y su alcance. Estos puntos de vista se expresaron en los últimos meses, particularmente en el contexto del debate sobre el Plan Nacional de Transformación Educativa (PNTE).

Hasta el momento no se ha logrado universalizar ninguno de los niveles de educación obligatorios y gratuitos —inicial, básico y medio— garantizados por el marco normativo nacional. Entre el 2 % y el 3 % de la población de 6 a 14 años se encuentra fuera del sistema escolar y lo mismo ocurre con el 16 % de adolescentes de entre 15 y 17 años. Las tasas de escolarización en el ciclo inicial (primer y segundo ciclo) han experimentado un notable retroceso en los últimos 10 años. Asimismo, la calidad educativa es baja: el 68 % de los estudiantes no logra las competencias básicas en lectura, en matemáticas este porcentaje asciende al 92%, y en ciencias alcanza el 76 %. La infraestructura de las escuelas (mobiliario, sanitarios y aulas) son precarias; mientras que el Programa de Alimentación Escolar solo cubre un tercio de las necesidades.

Al final son las familias las que solventan con sus ingresos lo que no asegura el Estado en términos de gratuidad. La falta de financiamiento de la educación (no más del 3.5 % del PIB por la Administración Central) tiene un vínculo directo con la baja carga tributaria que no permite garantizar recursos en forma sostenida. La realidad tributaria del país refleja una situación similar en educación: sus montos son insuficientes, se sustenta en los gastos de las familias, acentúa las desigualdades y plantea un modelo excluyente de las clases sociales bajas y medias.

Las enormes pérdidas fiscales del Estado —por evasión, lavado y exenciones tributarias— responden a intereses de los sectores dominantes de la sociedad que,

desde hace décadas, imponen un modelo autoritario basado en prebendas que han afectado negativamente a la educación. Para cambiar esta situación es necesario vincular la justicia fiscal y el derecho a la educación con el objetivo de proponer medidas que permitan un financiamiento sostenible. Esto debe darse bajo los principios de equidad, universalidad y justicia tributaria a fin de que la educación no sea un bien que se compra, sino un derecho inclusivo, equitativo y de calidad para todos y todas. Además debe ir en línea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

En este informe se examinan tres aspectos claves: la evolución del gasto en educación, el sistema tributario del país y la relación entre justicia fiscal y el derecho humano a la educación.

Por último, se presentan recomendaciones con el objetivo de lograr un financiamiento sostenible de la educación con un enfoque de justicia fiscal. Por ejemplo, se recomienda aumentar la inversión en educación, fortalecer la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos, implementar políticas fiscales progresivas, promover la participación y el diálogo social en la toma de decisiones sobre el gasto educativo, entre otras sugerencias.

## INTRODUCCIÓN

La educación en Paraguay —además de las instituciones estatales y el país en general— no es una problemática concluida ni cerrada, se encuentra en constante debate y «ha permanecido en crisis desde las reformas educativas de los años noventa<sup>1</sup>» (Corvalán, 2016).

La educación tiene un carácter ético-político, basado en los principios que guían la política estatal, su coherencia y su gestión. En este sentido, persisten importantes contradicciones. Las poblaciones más vulnerables aún no pueden ejercer el derecho a la educación, tal como se consagra en el artículo 73 de la Constitución Nacional. A pesar de los esfuerzos por promover los principios de educación democrática con un enfoque hacia las familias y los territorios (como el cuidado del medio ambiente), las políticas implementadas por el Estado en otras áreas, como la agricultura, la justicia, el trabajo, la protección social y la cultura, contradicen el objetivo de democratización.

Se reconoce que ninguna reforma educativa puede avanzar de forma aislada sin el respaldo de otras políticas públicas. Sin embargo, hasta el momento, el carácter político de la gestión y la estructura del Estado no parecen cumplir plenamente con los derechos a través de las políticas sociales y económicas, condiciones básicas para que la propuesta educativa pueda desplegarse y mantenerse. Paralelamente, las características del financiamiento de la política educativa también influyen en su alcance, funcionamiento y eficacia.

---

<sup>1</sup> Ramón Corvalán, especialista en esta problemática. Esta afirmación la hizo en una entrevista al diario ABC Color (8/5/2016), luego de la crisis educativa en 2016 y que terminó con la renuncia de la ministra de Educación. Entrevista disponible en <https://www.abc.com.py/especiales/fin-de-semana/la-educacion-tiene-un-caracter-etico-politico-1478097.html>, consultado el 1 de mayo 2023.

Por estas razones, el análisis de las políticas educativas debe realizarse tomando en cuenta las demás políticas y los diversos aspectos del funcionamiento del Estado. Por lo tanto, el presente informe tiene como objetivo establecer la relación ente las políticas vinculadas con el derecho a la educación, su financiamiento y, de manera más general, con la política fiscal del Estado, en particular, bajo el enfoque de la justicia tributaria.

También se analizará la brecha existente para lograr una educación de calidad en el marco del ODS 4 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>2</sup>, es decir, una educación de calidad, inclusiva y equitativa, que promueva oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos y todas.

En la actualidad, algunos aspectos de la educación llaman poderosamente la atención, en especial en un momento en el que un nuevo gobierno que se ha declarado provida y profamilia, está a punto de asumir el poder. En este contexto, es posible que el exministro de Educación (y actual senador) Enrique Riera<sup>3</sup> ocupe algún cargo. En 2022, Riera, durante su participación en la Conferencia Política de Acción Conservadora (CPAC), abogó por el regreso al «modelo húngaro de la familia»<sup>4</sup>. Este modelo incluye a la educación cristiana, lo que contradice el principio de laicismo garantizado por la Constitución paraguaya.

---

2 Más detalles en <https://ods.ine.gov.py/>

3 Enrique Riera es un político colorado. Fue intendente de Asunción (recordado por su edicto semblante a toque de queda en 2003 y su desastrosa gestión en la masacre ocurrida en el incendio del supermercado Ycuá Bolaños), ministro de Educación bajo el mandato de Horacio Cartes (en reemplazo de Marta Lafuente) y senador nacional en el periodo 2018-2023.

4 En: <https://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/10921-senador-enrique-riera-fue-conferencista-en-la-cpac-realizada-en-mexico-2022-11-21-15-47-03>, consultado el 30 de abril 2023. El «modelo húngaro de la familia» refiere a: una educación basada en la religión cristiana, el rechazo a la presencia de extranjeros en su país —por la convicción de la existencia del «gran reemplazo»—, el rechazo a todas las formas de familias y sexualidades que no sean la cristiana, además del anticomunismo y la discriminación (<https://www.caritas.com.py/hungria-impulsa-la-religion-cristiana-en-la-ensenanza/>). Riera declaró en la CPAC que Paraguay era de los pocos países de América Latina que estaba libre de la «peste de la izquierda populista totalitaria y degradante» (ver <https://rcc.com.py/politica/enrique-riera-defendio-la-libertad-y-la-democracia-como-representante-de-paraguay-en-congreso-cpac-en-mexico/>, consultado el 30 de abril 2023).

Además, la campaña lanzada por parte de los movimientos provida y profamilia contra el Plan Nacional de Transformación Educativa (PNTE) pone en peligro su implementación. El PNTE es un extenso y preciso trabajo realizado por numerosos actores de las comunidades educativas, cuyo objetivo es reducir las brechas en el ejercicio del derecho a la educación. Asimismo, cabe mencionar que estos movimientos provida y profamilia están vinculados a grupos económicos que defienden la baja tributación, la «flexibilización laboral» y la actual estructura de tenencia de tierras, raíz de muchos conflictos sociales en Paraguay).

Después de la pandemia por COVID-19, la «catástrofe educativa» (UNICEF, 2022<sup>5</sup>) recae sobre las mujeres, niños, niñas y adolescentes, sin que se observe una mayor asunción de responsabilidad por parte del Estado. De hecho, los datos de las encuestas de hogares revelan que no se ha logrado universalizar ninguno de los niveles obligatorios y gratuitos de educación: inicial, básico y medio, tal como lo garantiza el marco normativo nacional. Entre el 2 y el 3 % de la población escolar de 6 a 14 años está fuera del sistema educativo, así como el 16 % de los adolescentes de 15 a 17 años, con mayores porcentajes de exclusión en el sector rural. Esto significa que al menos 100 000 niños, niñas y adolescentes (NNA) no son atendidos por el sistema educativo (Serafini e Insaurralde, 2022).

En cuanto a las tasas de graduación, estas se mantienen bajas, ya que solo el 61 % de los NNA que ingresan al primer grado logran llegar hasta el noveno. Esta exclusión escolar está relacionada con factores económicos como la necesidad de cubrir gastos personales y la contribución de los NNA al sustento del hogar; también se relaciona a factores sociales, como las responsabilidades de cuidado asumidas

---

<sup>5</sup> UNICEF-BM. 2022. Dos años después: salvando a una generación. Disponible en <https://www.unicef.org/paraguay/informes/dos-a%C3%B1os-despu%C3%A9s-salvando-una-generaci%C3%B3n>

por los menores, los embarazos precoces y la violencia (UNFPA, 2017; UNFPA, 2019). Y aún más preocupante, las tasas de matriculación en el ciclo inicial, primer ciclo y segundo ciclo han experimentado un marcado retroceso en los últimos 10 años.

**Tabla 1: Tasa Neta de Escolarización. Total país en %**

Año	Preescolar	Educación Escolar Básica	Educación Escolar Básica	Educación media
	5 años	1° y 2° ciclo 6 a 11 años	3° ciclo 12 a 14 años	15 a 17 años
	Tasa neta	Tasa neta	Tasa neta	Tasa neta
<b>2008</b>	70.2 %	87.2 %	57.3 %	42.4 %
<b>2009</b>	68.1 %	84.8 %	58.5 %	43.0 %
<b>2010</b>	68.8 %	83.0 %	60.1 %	43.5 %
<b>2011</b>	67.1 %	81.5 %	60.1 %	46.0 %
<b>2012</b>	64.8 %	80.0 %	58.8 %	45.9 %
<b>2013</b>	67.8 %	83.7 %	59.2 %	48.4 %
<b>2014</b>	61.9 %	81.9 %	59.0 %	48.1 %
<b>2015</b>	59.5 %	77.3 %	58.4 %	46.0 %
<b>2016</b>	59.2 %	75.4 %	59.7 %	50.0 %
<b>2017</b>	54.7 %	73.0 %	61.6 %	48.2 %
<b>2018</b>	56.8 %	72.9 %	61.6 %	49.6 %
<b>2019</b>	58.1 %	73.7 %	61.7 %	51.4 %
<b>2020</b>	59.8 %	74.8 %	61.6 %	53.9 %
<b>2021</b>	58 %	76 %	60 %	54 %
<b>2022</b>	56.8 %	76.9 %	59.6 %	56.8 %

Fuente: MEC, DGPE, SIEC 1990-2016. RUE 2017-2022

En términos de logros de aprendizaje, Paraguay se ubica entre los países latinoamericanos con peor desempeño en la prueba PISA-D aplicada en 2018. Está por debajo de países como Guatemala, Honduras o Ecuador (Elías, 2021). Según el PNTE (2022), «el 92 % de los estudiantes de 15 años no posee competencias mínimas en matemáticas que les permitan participar de manera efectiva y productiva

como estudiantes, trabajadores y ciudadanos». En concreto, en la presentación del presupuesto 2023 ante la Comisión Bicameral de Presupuesto, a fines de 2022, el MEC afirmó que la mayoría de los estudiantes no logran las competencias básicas en lectura (68 %), matemáticas (92 %) y ciencias (76 %).

Ante este panorama, el objetivo del presente informe es demostrar cómo una mayor justicia fiscal permitiría un financiamiento sostenible de la educación y, por lo tanto, una mayor equidad educativa en términos del ejercicio del derecho. Además, se establecerán recomendaciones para fomentar la articulación de ambas agendas en el marco de la estructura de producción de riqueza del país, que desde hace décadas se ha centrado en la reproducción de un modelo agroexportador y extractivista.

# 1. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN

A nivel regional, según estadísticas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Banco Mundial, Paraguay se sitúa en el penúltimo lugar en cuanto al porcentaje del producto interno bruto (PIB) que destina a la inversión en educación, con un 3.3 %<sup>6</sup>, cifra que no alcanza ni la mitad de la recomendación de la UNESCO, que es del 7 % (Serafini e Insaurralde, 2022). En términos per cápita, la diferencia es aún más significativa, ya que en comparación con el promedio regional de USD 749.1, Paraguay solo destina USD 170 per cápita (Elías<sup>7</sup>, 2021: 205).

El análisis de la proporción de inversión en educación, respecto al presupuesto público total, muestra que Paraguay ocupa el último lugar en la región, ya que este indicador solo alcanza el 9.64 %, en comparación con poco más del 21 % en los casos de Chile y Costa Rica.

## 1.1. PARAGUAY INVIERTE POCO EN EDUCACIÓN

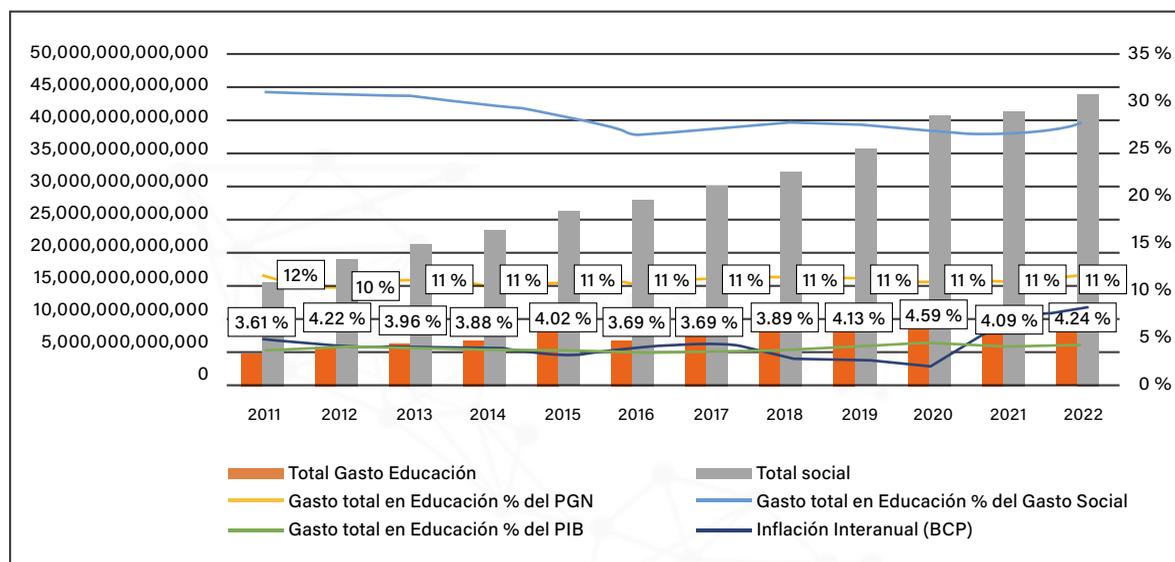
En los últimos veinte años, Paraguay ha incrementado de manera progresiva el esfuerzo fiscal destinado a la inversión social. Pese a estos avances, el país continúa rezagado en todas las funciones sociales, si se consideran los criterios mínimos internacionales, como destinar al menos el 7 % del PIB a la educación. Si bien se alcanzó el nivel máximo de inversión en 2020, con un 4.5 % del PIB, el promedio de los últimos cinco años es de 4.19 %, lo que representa poco más de la mitad de lo recomendado a nivel internacional.

---

<sup>6</sup> Esta cifra es menor a la presentada más abajo por centrarse en el financiamiento de la Educación en la Administración Central.

<sup>7</sup> 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-desaf%CC%81os.-1989-2020-Cadep-2021.pdf>

## Gráfico 1: Indicadores de gasto en educación en Paraguay



Fuente: elaboración propia con base en MH, BOOST, BCP

Como se puede observar en el gráfico 1, el presupuesto destinado a educación no ha crecido proporcionalmente al gasto social. En 2011, representaba el 31 % del gasto social, mientras que en los últimos tres años ha promediado el 27.5 %. Con relación al Presupuesto General de la Nación (PGN), la Función Educación se mantiene prácticamente constante en torno al 11 %.

En cuanto a las cifras macroeconómicas, se evidencia un bajo financiamiento público en educación, sin indicios claros de cambio en esta situación. Esto tiene consecuencias significativas para la población, especialmente para los grupos más vulnerables. Respecto a la marcada inflación de los últimos dos años, el peso del gasto de bolsillo ha aumentado y los hogares más vulnerables se han visto obligados a sobrevivir a través del trabajo de más de 90 000 NNA (INE<sup>8</sup>, 2019).

<sup>8</sup> Encuesta Permanente de Hogares Continua 2019

## 1.2. EL PRESUPUESTO DESCENTRALIZADO ES DE DIFÍCIL EJECUCIÓN

La mayor parte del gasto en educación se da desde la Administración Central. En 2021, el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) representó el 74 % del gasto, mientras que las universidades contribuyeron con el 15 % y los municipios y gobernaciones con el 7.8 %. El financiamiento de los municipios y gobernaciones aumentó significativamente a partir de 2013 con el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide), sin embargo, se observan tasas bajas de ejecución, ya que en 2021 el promedio de ejecución del presupuesto educativo de los municipios fue de apenas el 60 %<sup>9</sup>.

**Tabla 2: Repartición del gasto ejecutado en 2021, en millones de Gs**

	2021	Porcentaje
Congreso Nacional	26,014	0.2 %
Presidencia de la República	185,219	1.6 %
Ministerio del Interior	33,705	0.3 %
Ministerio de Defensa Nacional	22,591	0.2 %
Ministerio de Hacienda	52,514	0.5 %
Ministerio de Educación y Ciencias	8,329,451	73.7 %
Ministerio de Agricultura y Ganadería	28,502	0.3 %
Consejo de la Magistratura	12,088	0.1 %
Fondo Nacional de la Cultura y las Artes	6,032	0.1 %
Consejo Nacional de Educación Superior	6,623	0.1 %
Instituto Superior de Bellas Artes	12,292	0.1 %
Instituto Nacional de Educación Superior	22,232	0.2 %
Dirección Nacional de Aeronáutica Civil	7,924	0.1 %
Universidades	1,682,563	14.9 %
Gobernaciones	638,530	5.7 %
Municipios	233,383	2.1 %
<b>Total</b>	<b>11,299,665</b>	<b>100.0 %</b>

Fuente: Elaboración propia según BOOST y Unidad de Departamentos y Municipios, Hacienda

<sup>9</sup> Fuente: Unidad de Departamentos y Municipios, Hacienda

De otro lado, otras entidades del gobierno central destinan recursos a diferentes tipos de cursos y procesos educativos, como la formación de policías, militares, integrantes del Poder Judicial y escuelas técnicas agropecuarias, entre otros.

Entre las universidades, la Universidad Nacional de Asunción (UNA) es la que recibe la mayor parte de la inversión, representando el 75 % del presupuesto total destinado a las universidades. Este porcentaje también incluye otros aspectos, como el Hospital de Clínicas, el cual forma parte del presupuesto de la Facultad de Medicina.

### 1.3. FUENTES DE FINANCIACIÓN

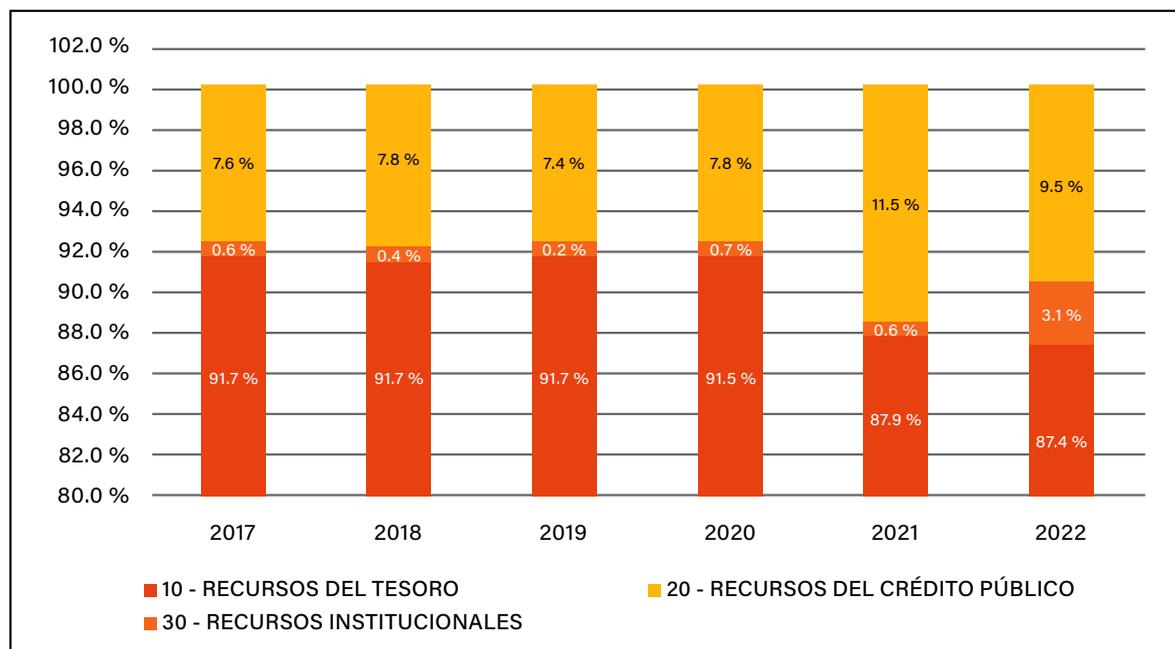
La gran mayoría del financiamiento de la educación proviene del Tesoro, representando más del 90 % en el caso del MEC. Sin embargo, en 2022 se observó un aumento en los recursos provenientes de la deuda, pasando del 0.6 % al 3.1 %. En relación a los recursos institucionales, derivados del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), estos han aumentado gradualmente. En general, como se muestra en el gráfico 2, las fuentes de financiación se mantienen relativamente estables. A partir de 2013 ha habido un incremento en la asignación de recursos institucionales a través de las transferencias del Fonacide<sup>10</sup>, particularmente para los departamentos y municipios.

---

<sup>10</sup> La principal medida fiscal de carácter altamente político, que planteó y concluyó en un aumento de los recursos para Educación, en los últimos 20 años, fue tomada en 2009: los acuerdos firmados por los presidentes Fernando Lugo (Paraguay) y Luiz Inácio Lula Da Silva (Brasil) triplicaron los recursos originados en los beneficios financieros (regalías o royalties y compensaciones) que el Estado paraguayo cobra por la hidroeléctrica binacional de Itaipú (Paraguay – Brasil), por cesión/exportación de energía paraguaya al Brasil. Ello dio lugar a la Ley N.º 4738/12 (Ley Fonacide/FEEI), aprobada luego de muchos debates en el contexto del gobierno de Federico Franco (2012-2013), sucesor del gobierno de Fernando Lugo tras su destitución mediante el golpe parlamentario de junio 2012. El Fonacide y el FEEI son las estrategias de financiamiento con origen en la compensación, destinadas exclusivamente al financiamiento de proyectos de inversión pública y desarrollo.

Considerando que las asignaciones al FEEI corresponden al 30 % de los recursos anuales disponibles por el Fonacide y que las asignaciones destinadas a las gobernaciones y municipalidades deben ser invertidas, por lo menos, en un 50 % en infraestructura escolar y otro 30 % en alimentación escolar, se tiene que otro 20 % del total del Fonacide se suma a los recursos del FEEI. Entonces, se deben destinar al aumento de la calidad de la educación, la investigación y al mejoramiento de las condiciones de la educación (infraestructura y alimentación escolar), el 50 % del total disponible anualmente en el Fonacide. (Molinier, 2016). No obstante, hasta ahora la ejecución del FEEI es baja, y los recursos del Fonacide también presentan niveles bajos de ejecución y sobre, todo de rendición y transparencia en cuanto a uso de recursos.

## Gráfico 2: Fuentes de financiación del gasto en educación. PGN - BOOST función «Educación»



Fuente: Elaboración propia según BOOST, Hacienda

La aprobación de la ley y la implementación del Fonacide/FEEI, en 2012, han tenido como consecuencia una creciente influencia de grupos empresariales en el MEC y, por consiguiente, en la formulación de la política educativa del país (Elías y Portillo, 2020). El 30 % del Fonacide corresponde al FEEI, integrado por cuatro ministros del Poder Ejecutivo (Hacienda, Educación, Salud y Planificación), el presidente del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y cuatro miembros titulares del sector privado junto con sus suplentes.

Los programas y proyectos prioritarios del FEEI son los siguientes: i) informatización de las escuelas; ii) programas de apoyo a la formación docente; iii) organización y formación de padres y tutores; iv) becas de estudios universitarios (CONACYT); v) investigación y desarrollo con financiamiento concursable (CONACYT). Hasta hace poco, el CONACYT seguía siendo dirigido por Eduardo Felippo, vocero de la Unión de Industriales del Paraguay (UIP) y ferviente defensor

de las lógicas de mercado en el ámbito educativo y de investigación. Por otro lado, las becas del programa BECAL del FEEI, dirigidas a estudiantes universitarios, se han convertido en la principal fuente de becas del país en términos de financiamiento, sin tener en cuenta los ingresos familiares como criterio de adjudicación ni tampoco exigir a los estudiantes ninguna contraprestación en términos de contribución a la investigación pública o al funcionamiento de las políticas. Esto omite la noción de servicio público que debería prevalecer en cualquier institución del Estado.

## 1.4. GASTOS POR OBJETO

Gran parte de la inversión en educación se destina al financiamiento de recursos humanos, representando aproximadamente el 90 %. En comparación, países como Argentina y Uruguay asignan alrededor del 80 % de su inversión en este rubro, mientras que en otras naciones esta proporción puede ser reducida al 60 % (Serafini, 2022). En este sentido, las brechas relativas más significativas entre Paraguay y el resto del mundo radican en el peso que se les asignan a los insumos y otros gastos, los cuales en Paraguay no superan el 5 % del total de la inversión, mientras que en otras naciones pueden llegar hasta el 40 % (Banco Mundial, 2022<sup>11</sup>).

**Tabla 3: Inversión del MEC por objeto del gasto, en porcentaje, 2017-2022**

Objeto del gasto	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Total</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Servicios personales</b>	87.4	88.6	72.1	90.4	89.1	72.9
<b>Servicios no personales</b>	3.3	2.3	1.6	1.6	1.7	1.3
<b>Bienes de consumo e insumos</b>	1.9	1.8	2.0	2.0	2.1	1.3
<b>Inversión física</b>	3.3	3.1	2.2	2.5	3.4	2.8
<b>Transferencias</b>	4.0	4.2	22.1	3.4	3.7	21.7
<b>Otros</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Elaboración propia según BOOST (ejecutado)

<sup>11</sup> Consulta libre en los indicadores <https://data.worldbank.org/>.

Educación Media». Aunque la gratuidad se estableció como universal, su implementación se da a través de transferencias dirigidas a compensar la falta de ingresos de las familias en situación de vulnerabilidad, lo que establece una política focalizada de hecho y no universal.

## 1.5. GASTO POR NIVEL EDUCATIVO

El gasto por nivel educativo se presenta con un claro enfoque en los primeros dos ciclos de la educación escolar básica, representando aproximadamente el 67 % de los recursos asignados. Le sigue la educación media, con un promedio del 25 %, y finalmente la educación de adultos. La educación inicial aún recibe una priorización insuficiente. En cuanto a la educación superior, es necesario considerar el gasto destinado a las universidades, que se encuentra registrado en partidas específicas dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Si se analizan las tasas de retención escolar (ver Tabla 5), se evidencia la necesidad de priorizar la inversión en la Educación Escolar Básica (EEB) y la Educación Inicial (EI).

**Tabla 4: Inversión por nivel educativo, MEC, 2018-2022**

	2018		2019		2020		2021		2022	
Educación inicial	-	-	33,719	0.7 %	20,794	0.4 %	22,061	0.4 %	51,419	0.9 %
1er y 2do ciclo de la EEB	3,129,187	68.3 %	3,450,399	66.9 %	3,792,307	67.8 %	3,474,995	67.2 %	4,051,372	67.8 %
Tercer ciclo y Media	1,143,104	25.0 %	1,332,042	25.8 %	1,406,811	25.2 %	1,330,387	25.7 %	1,470,384	24.6 %
Educación indígena	3,552	0.1 %	4,170	0.1 %	4,004	0.1 %	4,092	0.1 %	4,335	0.1 %
Educación de adultos	258,426	5.6 %	283,638	5.5 %	318,187	5.7 %	300,626	5.8 %	334,900	5.6 %
Educación superior	46,950	1.0 %	50,987	1.0 %	49,106	0.9 %	42,126	0.8 %	61,995	1.0 %
<b>Total</b>	<b>4,581,219</b>	<b>%</b>	<b>5,154,955</b>	<b>%</b>	<b>5,591,209</b>	<b>%</b>	<b>5,174,287</b>	<b>%</b>	<b>5,974,405</b>	<b>%</b>

Fuente: MEC, vía información Pública y presentación en Bicameral de Presupuesto

**Tabla 5: Tasas de retención escolar en 2022**

Tasas de retención escolar			
Educación inicial	2022	Meta 2030 - ODS 4	
Prejardín	16 %	23 %	
Jardín	59 %	67 %	
Preescolar	78 %	85 %	
EEB	70 %	78 %	
Educación media	82.50 %	88 %	(cohorte de 3 años)
Indígena	77 %	80 %	(cohorte de 6 años)

Fuente: MEC (Presentación en Bicameral de Presupuesto 2022)

## 1.6. GASTO DESIGUAL POR TERRITORIO

Otra problemática que contribuye a la inequidad es la disparidad en el gasto por NNA según los territorios. De acuerdo a los datos del INE<sup>12</sup>, se observa que la inversión por NNA puede variar considerablemente de un territorio a otro, incluso duplicándose. Si bien desde un punto de vista matemático (promedio), es comprensible que el departamento Central, que concentra la mayor parte de la población del país, tenga el menor gasto por NNA (además de contar con una mayor oferta educativa privada en comparación), resulta difícil entender por qué San Pedro, el segundo departamento más pobre de Paraguay, tiene una inversión que equivale a la mitad de la realizada por el departamento de Caazapá, considerado el de mayor pobreza en dicha nación.

Otra cuestión relevante es la disparidad en la inversión por NNA cada año. Por ejemplo, Caaguazú mantuvo su nivel de inversión similar entre 2020 y 2021, pero no ocurrió lo mismo en Paraguarí y Ñeembucú, donde se incrementó debido

<sup>12</sup> INE. Paraguay. Proyección de la población por sexo y edad, según departamento, 2000-2025. Revisión 2015.

a un aumento significativo del gasto total, manteniéndose el número de NNA, como era de esperar. En parte, las desigualdades territoriales en la cobertura de programas se explican por los mecanismos de financiamiento de estas entidades públicas. Una proporción considerable de sus recursos, especialmente en el ámbito de la educación, proviene de regalías 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 los recursos, en lugar de reducir las desigualdades territoriales, contribuye a aumentarlas (Serafini, 2022).

**Tabla 6: Inversión en educación por NNA, según departamento**

Departamento	2020			2021		
	Inversión en educación <sup>13</sup>	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: DGEEC. Paraguay. Proyección de la población por sexo y edad, según departamento, 2000-2025. Revisión 2015.

<sup>13</sup> El total invertido para los dos años considerados es de alrededor de 620 000 000 000 guaraníes, que con un tipo de cambio promedio USD/Gs 7000 representan unos USD 87 millones. Esto es el 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.

## **1.7. DÉFICIT DE FINANCIAMIENTO EN EL SECTOR: LAS BRECHAS EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN**

El análisis del financiamiento en educación y su coherencia implica también analizar las brechas educativas, es decir, las necesidades no satisfechas en cuanto a cobertura mínima del derecho a la educación. Estas brechas son identificadas tanto por el MEC como por otros actores y analistas involucrados en el ámbito educativo.

### **a. Brecha en infraestructura**

Políticos, estudiantes, padres de familia y profesores han denunciado de manera reiterada la ausencia, precariedad o peligrosidad de las infraestructuras escolares (aulas con techos, paredes, puertas y mobiliario básico —mesas y sillas—), evidenciando así la problemática recurrente en relación al estado en el que se encuentran. Según datos de 2022 proporcionados por el MEC, de los 7105 locales escolares de gestión oficial, el 45 % requiere remodelaciones en las aulas debido al riesgo de derrumbe y/o mal estado, y el 44 % presenta problemas en los sanitarios por las mismas razones (Fuente: MEC, Presentación de Presupuesto 2023).

De acuerdo con información del 2017, «el 82.3 % de los estudiantes del tercer grado, del cuartil más rico, cuentan con espacios pedagógicos, en el cuartil más pobre esta cifra es del 44.2 %; 78 % de los estudiantes del cuartil más rico tiene acceso a escuelas con suficiente conexión a electricidad, internet y teléfono, siendo del 15.2 % la cifra alcanzada para los estudiantes del cuartil más pobre. En cuanto a la población que va a escuelas con conexión de agua y saneamiento adecuados, el bajísimo porcentaje para los estudiantes del cuartil más pobre (4.7 %) frente a los del cuartil más rico (42.1 %) es alarmante». (Observatorio

Ciudadano, 2020<sup>14</sup>). En pocas palabras, la desigualdad en infraestructura se da según nivel socioeconómico, así como territorial.

La cuestión de la infraestructura es uno de los temas sensibles en el financiamiento de la educación: por un lado, moviliza a una gran parte de los fondos logrados a través del Fonacide en 2012 (un 50 % mínimo); y, por otro lado, es uno de los rubros (junto con la alimentación escolar) más tercerizados, ya que su ejecución se realiza a través de los sistemas de contrataciones públicas. Hasta el 2012, el MEC se encargaba del 100 % de dicho gasto, pero en los últimos cinco años, el promedio de participación del MEC en la inversión en infraestructuras ha sido del 50 %, mientras que los municipios se hacen cargo de un 35 % y las gobernaciones de un 15 %<sup>15</sup>.

Se estima que desde el 2013 se destinaron aproximadamente 72 millones de dólares anuales a infraestructuras, lo que representa entre el 4 % y el 5 % del gasto total en educación. Aunque los recursos disponibles son mayores, la ejecución del rubro de infraestructuras es, todavía, baja y dispar. Según datos recopilados (fuente: elaboración propia basada en la función "Educación" del programa BOOST, objeto de gasto 500: Inversiones Físicas), en los años 2021 y 2022, respectivamente, la Universidad Nacional de Asunción (UNA) ejecutó el 39 % y el 41 % de su presupuesto. Por su parte, el MEC ejecutó el 51 % y el 67 %. En contraste, la Gobernación de Central, que tenía un presupuesto mucho menor en comparación con la mayoría de los demás departamentos (por ejemplo, siete veces menor que la Gobernación de Itapúa en 2020), ejecutó solo el 10 % y el 22 % de su presupuesto en esos dos años; mientras que la Gobernación de Itapúa ejecutó el 50 % en ambos años.

---

<sup>14</sup> Fuente: Observatorio Educativo Ciudadano <https://observatorio.org.py/especial/41>

<sup>15</sup> Fuente: Observatorio Educativo Ciudadano. <https://observatorio.org.py/indicadores/indicador/257>

Una vez más, el criterio de asignación de presupuestos no es comprensible: departamentos como Itapúa y Ñeembucú tienen montos muy superiores a otras gobernaciones en 2021, mientras que Caazapá, San Pedro y Caaguazú, departamentos pobres con una gran población rural, tienen presupuestos que no alcanzan ni a la mitad de lo disponible en Ñeembucú, por ejemplo. Las desigualdades en la adjudicación de recursos por territorios se repiten sin coherencia.

Por otro lado, la necesidad de financiamiento para cubrir la brecha en infraestructura se presenta de la siguiente manera:

- Los requerimientos mínimos para el 2023, con el objetivo de prevenir accidentes, ascienden a un total de 101 200 millones de guaraníes (aproximadamente 14 millones de USD).
- La cobertura de la brecha en infraestructura requiere una inversión mínima de USD 65 millones a partir de 2023, seguida de una inversión anual de USD 130 millones<sup>16</sup>. Este cálculo ha sido realizado por el equipo del Programa Nacional de Transformación Educativa (PNTE) e incluye las necesidades relacionadas con el déficit de infraestructura y obras exteriores, la construcción de parques infantiles, el relevamiento, la fiscalización y el mantenimiento de la infraestructura escolar, así como la construcción de sanitarios y aulas para la Educación Escolar Básica (EEB) y la Educación Media (EM).

---

<sup>16</sup> En la evaluación de las inversiones requeridas para la reducción de las brechas, el PNTE considera varios tipos de escenarios. El escenario «ideal»: en el cual se dispone de la organización institucional y un presupuesto para plantear los objetivos del derecho pleno a la educación de calidad por parte de todos los habitantes (5.7 % del PIB); el «oportuno»: este escenario incorpora mejoras importantes en términos de cobertura y de eficiencia interna del sistema educativo (a partir de 4.6 % del PIB y demás condiciones institucionales); el «crítico» (por encima de 4.4 % del PIB): se plantean escenarios menos ambiciosos en materia de escolarización en la educación inicial comparado con los escenarios Oportuno e Intermedio. No se incorporan mejoras en el acceso a la educación escolar básica y se mantienen los mismos niveles de ineficiencia en términos de promoción, repitencia y deserción.

**Tabla 7: Inversión mínima requerida en infraestructura escolar, 2023**

<b>Requerimientos mínimos para 2023, en millones de Gs</b>	
<b>Reparaciones</b>	64,500
<b>Construcción de aulas</b>	31,000
<b>Servicio higiénicos</b>	2,100
<b>Sistema de agua potable</b>	3,600
<b>Total</b>	101,200
<b>Total en millones de USD</b>	14.05

**Tabla 8: Inversión requerida para la progresiva reducción de la brecha en infraestructura escolar hasta el 2030, en USD.**

<b>Año</b>	<b>Oportuno</b>	<b>Crítico</b>
<b>2023</b>	69,199,266	65,071,405
<b>2024</b>	117,724,827	105,740,299
<b>2025</b>	146,681,754	133,151,682
<b>2026</b>	146,393,979	132,668,097
<b>2027</b>	159,234,600	144,548,304
<b>2028</b>	50,511,988	34,347,815
<b>2029</b>	49,372,789	30,901,002
<b>2030</b>	47,310,585	28,618,213

Fuente: elaboración propia desde MEC, PNTE

## **b. Brecha en formación a docentes**

La formación de docentes es una de las problemáticas socioculturales imprescindibles de abordar en el ámbito educativo. Durante la dictadura stronista de 35 años, se desarrolló la carrera docente promoviendo el autoritarismo, el nacionalismo y el rechazo al pensamiento crítico. Incluso el MEC<sup>17</sup> planteó que «[las] prácticas educativas están desactualizadas (especialmente en la enseñanza del lenguaje con el enfoque bilingüe, de la matemática y de las ciencias), (...) y Paraguay no ha avanzado hacia modelos donde el docente es un facilitador en clase, con un enfoque centrado en el alumno, donde predomine la colaboración y el pensamiento crítico, y se evalúe en base a la interpretación y no a la memorización».

Por otro lado, el porcentaje de docentes que ingresaron por concurso, una medida implementada en la última década para mejorar la selección de los profesionales de la educación, sigue siendo bajo<sup>18</sup>. En 2017, el promedio nacional fue de aproximadamente 20 % y, según el diagnóstico del MEC, en 2019 solo el 14 % de los nombramientos de docentes en ejercicio fue por concurso; además, únicamente el 27% contaba con al menos un rubro obtenido por concurso (MEC, Transformación educativa, diagnóstico docente, 2021). Asimismo, según el MEC - SIGMEC 2018, mencionado por el Observatorio Educativo Ciudadano, el porcentaje de docentes que cuentan con el perfil requerido para enseñar en cada nivel, en el 2019, fue del 68 % en la EEB (primer y segundo ciclo), de 33 % en el tercer ciclo, 52 % en nivel medio y 49 % en educación inicial.

La inversión proyectada para reducir la brecha en la formación docente, calculada por el equipo del PNTE, estima un costo unitario de formación de USD 2,200 y una duración de tres años de formación para los escenarios

---

<sup>17</sup> MEC - PROCEMA, citado por Quevedo M. y Zevaco S., 2020: 43.

<sup>18</sup> <https://observatorio.org.py/indicadores/indicador/220>

Oportuno y Crítico. Por otro lado, para un escenario Ideal se prevé una formación de cuatro años de duración. Además, en un escenario ideal, plantea un promedio de USD 30 millones en los próximos años (PNTE, 2022).

### **c. Brecha en alimentación escolar**

La alimentación escolar en Paraguay empezó con el programa Vaso de Leche y llega hasta la Ley 5210, «Que crea la ley de alimentación escolar y control sanitario»; norma que plantea la universalidad, equidad, sostenibilidad, participación, descentralización e integralidad como principios. Al día de hoy, ninguno de estos principios se cumple a cabalidad. Son los municipios y las gobernaciones los que se encargan de la alimentación escolar —vía Fonacide—, salvo en el caso de Asunción (a cargo del MEC).

Los fondos del Fonacide se distribuyen de acuerdo al criterio de territorios afectados por las represas hidroeléctricas, por lo tanto, los montos recibidos no tienen vínculo con las necesidades de esos territorios en cuanto a cantidad de escuelas, alumnos, ni situación socioeconómica en general; así, los departamentos más pobres del país terminan recibiendo menos dinero para alimentación escolar (Ovando, 2020:10). Dicha distribución de los recursos no solo es inequitativa, sino que al mismo tiempo es reproductora de la desigualdad territorial (Imas y Ávila, 2017). Además, a pesar de existir criterios de priorización para asignar los recursos a las escuelas, estos no son aplicados con transparencia, dando espacio al clientelismo político y a una distribución discrecional.

Otra problemática a considerar es la sistemática tercerización del servicio a empresas, a pesar de que experiencias en campo, como la que tuvo lugar en Yhú, demostraron que la adquisición de alimentos de la agricultura familiar (tal como se prioriza en la ley), no solo permite reducir los costos del almuerzo escolar y disponer de productos frescos, sino también promover la producción

de alimentos por parte de la agricultura familiar, la participación comunitaria y fomentar la educación nutricional; y, en general, la protección social<sup>19</sup>.

En 2017, estudios realizados por el MECI<sup>20</sup> (a través de la Dirección de Alimentación Escolar) demostraron que el almuerzo escolar preparado en las instituciones educativas, con compras directas de la agricultura familiar, tenía un costo promedio de 6,150 guaraníes; sin embargo, el costo se elevaba a un promedio de 11,376 guaraníes con el servicio de catering (la opción mayormente elegida por gobernaciones y municipios en la actualidad), y a un promedio de 8,750 guaraníes con la modalidad de preparación en las instituciones escolares por parte de empresas. Por lo tanto, para lograr la modalidad de compras a la agricultura familiar, se necesita la coordinación entre equipos del MAG, INAN, MEC y DNCP, principalmente.

Además, la mala ejecución<sup>21</sup> y/o las incorrectas decisiones políticas de las gobernaciones y los municipios impiden el cumplimiento de la finalidad de la ley: según un informe de 2021, elaborado por la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), actualmente la alimentación escolar se financia en un 75 % mediante fondos del Tesoro, un 15 % a través del Fonacide y un 10 % con otros recursos (CDIA, 2021).

En cuanto a la cobertura, esta es dispar, desigual y generalmente baja. No existe una cobertura universal en ningún departamento y alcanza solo al 57 % de la población estudiantil, además dicha cobertura se da durante periodos que no abarcan la totalidad del año escolar. Cuatro departamentos (San Pedro, Guairá, Paraguarí y Canindeyú) cubren menos de la mitad del año escolar, mientras que solo tres (Ñeembucú, Pdte. Hayes y Alto Paraguay) logran cubrir el 90 % de las clases en el año escolar.

---

<sup>19</sup> Frente Parlamentario contra el Hambre, ver más en <https://www.fao.org/paraguay/noticias/detail-events/es/c/1205441/>

<sup>20</sup> Fuente: estudios no publicados, Imás y MEC, 2017.

<sup>21</sup> Según CDIA, en el primer semestre del 2021, solo 18% del presupuesto asignado para el 2021 fue ejecutado.

Los demás departamentos presentan una cobertura promedio del 67 % de los días del año escolar. La mayor cobertura se da en la merienda escolar, pero no ocurre lo mismo con el almuerzo. No existen datos actualizados por parte del MEC ni del INE que indiquen el número de estudiantes beneficiados por el servicio por día, pero en el 2017, la cobertura del almuerzo escolar a nivel nacional apenas alcanzaba al 25.6 % de los y las estudiantes<sup>22</sup>, dejando fuera del beneficio a más de 856,000 NNA (Ovando, 2020). En la práctica, se está dejando de lado el principio de universalización en favor de la focalización, lo cual dificulta su gestión.

Finalmente, considerando la baja cobertura actual en términos de tipo de alimento (desayuno o almuerzo), así como la cantidad de estudiantes y raciones anuales, se estima que los recursos ejecutados solo cubren alrededor de un tercio de las necesidades. Es decir, sería necesario triplicar la inversión actual de alrededor de USD 100 millones para lograr una cobertura del 80 % en desayuno y almuerzo durante todos los días lectivos a corto plazo y quintuplicarla para el 2030 (PNTE, 2022).

#### **d. Brecha en gratuidad**

En 2010 se dispuso la gratuidad de la educación inicial y media (Ley N.º 4088). La gratuidad está pensada para asegurar la cobertura de ciertos gastos que, en la oferta educativa privada, por definición, corren a cuenta de los hogares. Los rubros financiados con fondos públicos responden al criterio de incentivo a la matriculación, permitiendo que los hijos de familias económicamente desfavorecidas accedan a la educación. Estos fondos se agrupan en diversos rubros que, en su conjunto, tienen como propósito el desenvolvimiento académico.

---

<sup>22</sup> Con cobertura mínima en San Pedro, Alto Paraná y Central con 11%, 11,7% y 12,4%, respectivamente.

Estos rubros se clasifican en: útiles y materiales didácticos, equipamiento, tecnologías de la información y la comunicación, refuerzo escolar, vestimenta, accesorios didácticos e insumos complementarios (Juntos por la Educación, 2022: 62). En la práctica, la gratuidad no se da en ningún caso y los gastos de bolsillo son altos: en promedio, un hogar urbano gasta cerca de 176,000 guaraníes mensuales, mientras que un hogar rural destina a educación 31,000 guaraníes al mes. En la zona urbana, los gastos en educación constituyen un porcentaje sumamente elevado para las familias de la fracción baja de la clase baja o desfavorecida (un total de 63 %), mientras que en la fracción alta de la clase baja y en la fracción baja de la clase media estas erogaciones representan un porcentaje relativamente similar entre un grupo y otro (39.7 % y 36.4 %, respectivamente). (Juntos por la Educación, 2022: 63).

Según el MEC en su presentación en la Bicameral en 2022, las asignaciones monetarias son de 21,400 guaraníes en la educación básica, y van desde 65,000 hasta 250,000 guaraníes en la educación media (en el caso de agroindustria, la mayor asignación), sumando gastos de capital y gastos corrientes. El número de beneficiarios en la educación básica es de 556,578, mientras que en la educación media es de 178,846. Ambas cifras son bajas, considerando que el aumento de la cobertura escolar se ha estancado en los últimos años, especialmente en la educación secundaria, donde un alto porcentaje de adolescentes no llega a completar este ciclo escolar. Esta situación de abandono escolar se debe a las limitaciones económicas de las poblaciones vulnerables, donde los adolescentes se ven obligados a incorporarse tempranamente al mercado laboral para contribuir al ingreso familiar (Elías, 2021: 317).

La inversión necesaria para cerrar la brecha en la gratuidad, según el equipo del PNTE, se estima en un promedio de 20 millones de dólares anuales, según los diferentes escenarios.

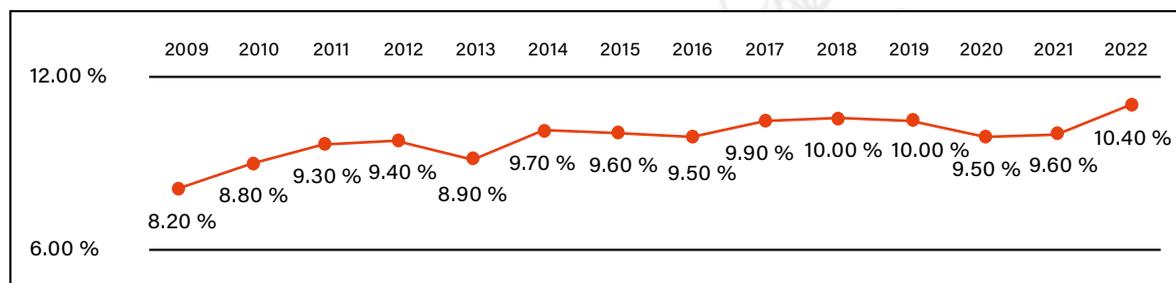
## 2. ANÁLISIS DEL SISTEMA TRIBUTARIO DEL PAÍS

### 2.1. ESTRUCTURA DEL SISTEMA FISCAL

La estructura del sistema tributario paraguayo se basa en cuatro características principales que han experimentado pocos o ningún cambio desde 2002: baja presión tributaria, desigualdad tributaria, alta incidencia de impuestos indirectos y alta elusión y evasión fiscal. Estas características se dan en un contexto de desigualdad en la distribución de los ingresos, lo que refleja la distribución de la riqueza en el país. Según la Encuesta Permanente de Hogares, el ingreso promedio no alcanza el salario mínimo (es solo de 1,519,781 guaraníes) y el 40 % de la población más rica representa el 71 % del ingreso nacional.

Actualmente, la presión tributaria es del 10.4 % (asumida por los gobiernos desde 2012 bajo la regla de 10-10-10 en materia tributaria. Su objetivo principal es «atraer» inversiones a pesar de que la balanza de la Inversión Extranjera Directa [IED] neta ha mostrado un resultado negativo desde aproximadamente el 2002 y sigue disminuyendo<sup>23</sup>). La presión tributaria en Paraguay sigue siendo la más baja de Sudamérica y ocupa el puesto 24 de los 26 países de América Latina y el Caribe en el espectro de la OCDE (OCDE, 2022).

**Gráfico 3: Presión tributaria en % del PIB**



Fuente: SET, Hacienda

<sup>23</sup> Ver las estadísticas de la IED en Paraguay, del Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/BN.KLT.DINV.CD?locations=PY>

La estructura tributaria depende altamente del consumo de la población y de su poder adquisitivo: el IVA asegura más de 50 % de las recaudaciones tributarias y, en general, los impuestos directos en los últimos años representan más de 60 % —hasta 68 % (2015) de las recaudaciones—, como se puede apreciar en la Tabla 9.

**Tabla 9: Ingresos tributarios de la Administración Central, en miles de millones de Gs.**

Miles de millones de Gs	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
<b>Ingresos tributarios</b>	18,087.0	19,476.5	21,730.3	23,137.1	23,577.3	22,739.0	26,409.3	29,961.5	100%
<b>Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital</b>	3,917.5	4,412.0	5,047.1	5,260.3	6,012.7	5,970.2	6,934.0	8,753.4	29.2%
<b>Impuestos sobre los bienes y servicios</b>	12,223.9	13,057.9	14,067.9	15,006.4	14,716.3	14,460.5	16,616.1	17,887.3	59.7%
<b>Impuestos sobre el valor agregado</b>	9,797.1	10,459.2	11,180.1	11,812.4	11,690.4	11,685.5	13,631.4	15,151.1	50.6%
<b>Impuestos selectivos</b>	2,426.8	2,598.7	2,887.8	3,194.0	3,025.9	2,775.0	2,984.6	2,736.1	9.1%
<b>Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales</b>	1,672.4	1,645.0	2,207.9	2,520.8	2,421.1	1,999.6	2,422.6	2,858.2	9.5%
<b>Otros impuestos</b>	273.1	361.6	407.4	349.5	427.2	308.7	436.6	462.7	1.5%

Fuente: elaboración propia según SITUFIN, MH

Al observar la evolución de los impuestos recaudados por todas las administraciones, incluyendo municipios y contribuciones sociales, en la base de datos de la OCDE<sup>24</sup> (corroborada por los datos de Hacienda), se observa que los impuestos a la renta representan solo el 18.5 % del total de las recaudaciones, mientras que los impuestos sobre bienes y servicios constituyen el 52 %.

<sup>24</sup> [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS\\_GBL#](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL#)

En particular, para el 2020, vemos que los impuestos a la propiedad (impuestos inmobiliarios, cobrados por los municipios) representan solo el 1.24 % de todos los ingresos tributarios. La tasa del impuesto inmobiliario es de 1 %, ya que en los últimos años se reajustó la base fiscal de los inmuebles conforme a la Ley N.º 5513/2015. Esta norma proponía realizar ajustes acordes a la inflación, para luego del 2023, aplicar ajustes según el índice de precios de bienes inmobiliarios. Esto se hace teniendo en cuenta que los valores fiscales —base del sistema de recaudación del impuesto—, son significativamente inferiores a los precios de mercado. Ello configura una de las características de la inequidad tributaria: en un país donde el 2.6 % del total de la población concentra el 85.5 % de las tierras (una desigualdad casi perfecta según el índice de Gini), los aportes en este sector son mínimos.

La regresividad del sistema tributario paraguayo es global y está marcada por las siguientes características:

1. Los commodities agrícolas son considerados el sector líder del crecimiento del PIB por la estructura del negocio (moviliza a la producción agrícola, la importación de maquinarias e insumos, a los bancos, las aseguradoras y el sector de obras y logística), así como el de mayor crecimiento en cuanto a ganancias e inversión. Sin embargo, el aporte tributario que dan al país es casi nulo. Cabe mencionar que, según estimaciones de la Unión de Gremios de la Producción (UGP<sup>25</sup>), las agroexportadoras obtienen utilidades que

---

<sup>25</sup> Centurión, A. 2018. Estimación del aporte tributario del sector agrícola y la cadena productiva (Asunción: UGP). Márgenes mencionados p. 64. Disponible en [https://issuu.com/uniondegremiosdelaproduccion/docs/estimaci\\_n\\_del\\_aporte\\_tributario](https://issuu.com/uniondegremiosdelaproduccion/docs/estimaci_n_del_aporte_tributario)

oscilan entre el 20 % y el 50 %. En el informe Con la soja al cuello 2021<sup>26</sup>, se visualiza que el conjunto de los sectores del agronegocio solo contribuyó con 1.80 % del total recaudado a nivel nacional en 2020. Ello debe ser puesto en perspectiva con el uso de recursos agrícolas que ocupan más del 80 % de la superficie de tierras de uso agrícola<sup>27</sup>.

2. En el caso de los agroexportadores de soja, se observa que el Estado devuelve mayor cantidad de crédito fiscal por el IVA que el impuesto a la renta pagado por estos sectores (salvo en 2020, año en el cual la reforma del 2019 se aplicó y suprimió dicha devolución) (Tabla 5). Es decir, el Estado subsidia concretamente el pago de impuestos del sector de mayor crecimiento, ocupación de tierras y ganancia del país, a pesar de que su impacto ambiental y social significa la pérdida de derechos a la alimentación y a la vida digna para miles de familias campesinas e indígenas.

## 2.2. PÉRDIDA DE INGRESOS FISCALES

Los gastos tributarios son los recursos que deja de percibir el Estado por la existencia de incentivos o beneficios que reducen la carga fiscal que enfrentan determinados contribuyentes con relación a un sistema tributario de referencia. En Paraguay, el impuesto más afectado por los gastos tributarios es el IVA, cuyo componente más importante del gasto reside en las exoneraciones: y, en ese

---

<sup>26</sup> Zevaco, S. (2021). Impuestos: el Minotauro del agronegocio. En Palau M., Base-IS (Ed) Con la soja al cuello. Informe sobre Agronegocios 2021 (58-63). Asunción, Paraguay: BASE-IS. Disponible en <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2021/11/Sojaalcuello2021-WEB.pdf>

<sup>27</sup> CAN 2008, Oxfam - Yvy Jara - Los dueños de la tierra en Paraguay, Guereña y Rojas, 2016.

sentido, posiblemente la exoneración más costosa sea la de los combustibles (Decidamos<sup>28</sup>, 2020).

El Departamento de Asesoría Económica del Ministerio de Hacienda asegura que los datos no existen en forma desagregada para todos los impuestos ni tampoco disponen de la información del periodo 2010-2016 (información pública, solicitud 58984<sup>29</sup>). Asimismo, no hay informes de zonas francas, informa el Consejo Nacional de Zonas Francas en la misma respuesta a la solicitud de información pública.

Además de una reducida base de ingresos tributarios, los gastos tributarios responden por un promedio del 1.5 % del PIB o el 4 % del presupuesto general de gastos, valores expresivos para un país que ya mantiene una carga tributaria tan baja.

**Tabla 10: Gasto tributario en Paraguay**

En millones de Gs	2017	2018	2019	2020	2021	2022	% del PIB 2022
<b>IVA</b>	<b>2,156,039</b>	<b>2,342,789</b>	<b>2,401,497</b>	<b>2,329,308</b>	<b>2,381,800</b>	<b>2,560,186</b>	<b>0.89 %</b>
Exoneraciones	1,159,985	1,305,125	1,385,045	1,433,929	1,466,243	1,538,100	0.53 %
Créditos	-	-	-	-	-	-	0.00 %
Alícuotas reducidas	973,861	1,031,946	1,010,439	895,379	915,557	1,022,085	0.35 %
Regímenes especiales	22,193	5,717	6,013	-	-	-	0.00 %
<b>IMPUESTO A LA RENTA - PERSONAS</b>	<b>274,005</b>	<b>238,863</b>	<b>228,206</b>	<b>19,675</b>	<b>19,872</b>	<b>26,438</b>	<b>0.01 %</b>
Exoneraciones	274,005	238,863	228,206	19,675	19,872	26,438	0.01 %
<b>IMPUESTO A LA RENTA - EMPRESAS</b>	<b>415,382</b>	<b>416,375</b>	<b>389,943</b>	<b>542,932</b>	<b>567,364</b>	<b>652,172</b>	<b>0.23 %</b>
Exoneraciones	231,120	260,055	295,159	400,761	418,795	379,634	0.13 %
Créditos	-	-	-	-	-	-	0.00 %
Alícuotas reducidas	-	-	-	-	-	-	0.00 %
Regímenes especiales	184,262	156,320	94,784	142,171	148,569	272,537	0.09 %
<b>DERECHOS ADUANEROS</b>	<b>395,002</b>	<b>515,203</b>	<b>551,001</b>	<b>521,210</b>	<b>535,395</b>	<b>791,775</b>	<b>0.27 %</b>
Exoneraciones	395,002	515,203	55,001	521,210	535,395	791,775	0.27 %
<b>TOTAL</b>	<b>3,240,428</b>	<b>3,513,229</b>	<b>3,570,647</b>	<b>3,413,126</b>	<b>3,504,431</b>	<b>4,030,570</b>	<b>1.40 %</b>
<b>% del PIB</b>	<b>1.48 %</b>	<b>1.52 %</b>	<b>1.51 %</b>	<b>1.42 %</b>	<b>1.29 %</b>	<b>1.40 %</b>	

Fuente: Hacienda, solicitud de información pública N° 67370

<sup>28</sup> De Iturbe C, Serafini V. 2020. Los incentivos a la inversión en Paraguay. Asunción: DECIDAMOS.

<sup>29</sup> <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/58984>

En cuanto a otra pérdida de ingresos, la evasión fiscal es alta en Paraguay, debido a los niveles de prebenda y de corrupción existentes en el Estado y, en menor medida, por los niveles de informalidad. En el caso del IVA, el Ministerio de Hacienda plantea que «hay una evasión de entre el 30 % y el 36 %», y a nivel del conjunto de los impuestos, estaría en un promedio de 25 % de evasión fiscal, luego de los esfuerzos para reducirlo desde un nivel de 35 % en años anteriores<sup>30</sup>. En cuanto a los impuestos a la renta, la evasión es más cercana al 50 %<sup>31</sup>. Según informa<sup>32</sup> Hacienda<sup>33</sup>, las tasas de evasión tienen niveles «a priori elevados, marcando una media de 60.9 % en el quinquenio 2000-2005 y una media de 47.7 % para el período 2006-2010. Específicamente, la estimación realizada en ese trabajo para Paraguay marcó un promedio de 79.9 % para el primer quinquenio, ubicándose por encima de la media de América Latina, y de 46.6 % para el segundo quinquenio, ubicándose por debajo de la media de América Latina. De todas maneras, aquella estimación marca un rango de resultados bastante amplio para este país, situando al resultado máximo en 85.5 % y al mínimo en 15.9 %.» (Pelález Longinotti, 2020:9). En tanto, los niveles de evasión para el IRACIS y el IRAGRO (hoy agrupados en el IRE) en los años 2014 al 2018 giran alrededor del 50 %.

En cuanto a flujos ilícitos, sus montos se evalúan según metodologías internacionales. Por un lado, el informe de la Global Alliance for Tax Justice<sup>34</sup> señala que la evasión fiscal empresarial en Paraguay representa pérdidas, en términos de impuestos, por montos de USD 99,406,359 anualmente, de los cuales USD 93,996,101 son por fraude fiscal y otros USD 5,410,259 por

---

<sup>31</sup> <https://www.lanacion.com.py/negocios/2021/10/06/cultura-de-la-evasion-en-paraguay-son-eludidos-billones-de-guaranies-por-ano/>

<sup>32</sup> Solicitud de Información Pública N° 59135, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/59135>

<sup>33</sup> Pelález Longinotti F. octubre 2019 – abril 2020. Estimación de la Evasión del Impuesto a la Renta Comercial, Industrial y de Servicios – IRACIS y del Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias – IRAGRO. 2014 – 2018. Asunción: Ministerio de Hacienda. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/59135>

<sup>34</sup> Global Alliance for Tax Justice. 2020. The State of Tax Justice 2020: Tax Justice in the time of COVID-19. Chesham, UK: Global Alliance for Tax Justice. Disponible en abril 2023: [https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2020/11/The\\_State\\_of\\_Tax\\_Justice\\_2020\\_ENGLISH.pdf](https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2020/11/The_State_of_Tax_Justice_2020_ENGLISH.pdf)

pérdidas de impuestos vinculadas al sistema de domiciliación offshore. Por otro lado, un informe de CEPAL<sup>35</sup> estimaba que los montos de los flujos por manipulación de precios (subfacturación y sobrefacturación) en comercio internacional eran de un promedio de USD 411 millones anualmente en Paraguay, llegando a casi USD 700 millones en los últimos años estudiados (2013 y 2014). De esto se puede estimar pérdidas de al menos un 5 % de impuestos (por el tipo de rubros involucrados en estos flujos) sobre estos montos; es decir más de USD 20,000,000 anualmente.

---

<sup>35</sup> Podestá A., Hanni M., Martner R. 2017. Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe. Serie Macroeconomía del Desarrollo n°183. Santiago de Chile: CEPAL.

## 3. JUSTICIA FISCAL Y EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN

### 3.1. BRECHAS EN EDUCACIÓN Y PÉRDIDAS TRIBUTARIAS

A partir de los datos disponibles y estimados mencionados con anterioridad (no se dispone de datos precisos en cuanto a lavado de dinero debido a su carácter ilegal y opaco) se llega a una cifra global anual de un promedio estimado de pérdidas de recaudación por más de USD 3000 millones (Tabla 11). Este monto equivale a más del 7 % del PIB y representa tres veces el presupuesto del MEC.

**Tabla 11: Estimación de pérdidas fiscales anuales**

Anual, promedio estimado	millones de Gs	USD Constante	% PIB (ref.2022)	Fuente
Gasto tributario	4,030,570	563,716,118	1.4 %	MH
Evasión fiscal IVA	5,902,793	825,565,420	2.0 %	MH, promedio de 33 %
Evasión fiscal IRE	4,376,693	612,124,874	1.5 %	MH, promedio de 50 %
Pérdidas por manipulación de comercio	672,072	93,996,101	0.2 %	Informe GFI
Pérdidas por negocios offshore	7,865,000	1,100,000,000	2.7 %	Informe GFI
<b>Total</b>	<b>22,847,128</b>	<b>3,195,402,512</b>	<b>7.9 %</b>	
% del gasto en educación	187 %			
% del gasto MEC 2022	316 %			
% del Presupuesto General de Gastos de la Nación	21 %			

Fuente: elaboración propia según fuentes mencionadas

Esta cifra podría ser aún más elevada si también se pudieran cuantificar los casos de corrupción, numerosos, pero raras veces investigados a fondo. Por otro lado, la Tabla 12 muestra las cifras anuales de inversión necesarias para abordar las brechas identificadas por el PNTE, según escenarios.

**Tabla 12: Inversión requerida en educación para el cumplimiento del derecho a la educación, en millones de USD.**

Escenarios	Oportuno			Intermedio			Crítico		
	2022	2025	2030	2022	2025	2030	2022	2025	2030
<b>Millones de USD</b>	1148	2165	2510	1148	1783	2028	1148	1702	1870
<b>% PIB</b>	2.8 %	4.8 %	4.6 %	2.8 %	3.9 %	3.8 %	2.8 %	3.7 %	3.5 %

Fuente: PNTE (2022)

Esto implica que las pérdidas en ingresos tributarios son ampliamente suficientes para cubrir las necesidades de gasto en educación. Si consideramos que la inversión por alumno —actualmente de USD 800, según el MEC, de los cuales 670 (EEB) a 703 (EM) corresponden a salarios, es decir, el 90 % (PNTE, 2022)—, pueda alcanzar el nivel ideal de USD 1,600 en 2030 y de USD 2,400 en 2040 (como propone el PNTE), esto significa que el escenario de 2030 podría ser alcanzado solamente recuperando la totalidad de las pérdidas tributarias. De esta manera, permitiría cubrir la incorporación de todas las personas que actualmente están fuera del sistema educativo.

**Tabla 13: Inversión requerida para cobertura de cuatro brechas a 2030**

	<b>Inversión necesaria 2023 en USD</b>	<b>Inversión necesaria anual promedio 2024 a 2030 (escenario oportuno) USD</b>
<b>Brecha infraestructura</b>	69,199,266	102,461,503
<b>Brecha formación de docentes</b>	2,661,656	24,370,081
<b>Brecha gratuidad</b>	18,863,700	20,027,432
<b>Brecha alimentación escolar</b>	148,690,142	352,629,014
<b>Total</b>	<b>239,414,764</b>	<b>499,488,030</b>

Fuente: PNTE (2022)

En cuanto a las cuatro brechas fundamentales: infraestructura, alimentación escolar, capacitación docente y gratuidad, se estima que podrían cerrarse para el 2030 mediante la recuperación de tan solo el 16 % de las pérdidas tributarias. De hecho, la eliminación del gasto tributario por sí sola permitiría cerrar todas estas brechas para el 2030.

## **3.2. ROL DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA GARANTÍA DEL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN**

El principal rol de la política fiscal es, en teoría, garantizar los recursos necesarios para el cumplimiento del rol del Estado establecido en la Constitución Nacional y, en el caso presente, el derecho a la educación. Aunque la política fiscal también abarca la gestión de activos estatales (venta, expropiación o recuperación de bienes privados) y el financiamiento a través de la deuda, la principal fuente de recursos segura y sostenible son los impuestos, es decir, la recaudación basada en los flujos de riqueza, bienes y servicios.

En un sistema democrático, la política tributaria permite financiar derechos y al mismo tiempo lograr una redistribución de la riqueza y la consecuente reducción de desigualdades. Sin embargo, en Paraguay, hasta ahora, dicha redistribución hasta ahora no se ha producido; más bien, las desigualdades han aumentado. Esto se debe a que la política tributaria no prioriza los impuestos a la riqueza en general, sino que se centra en los impuestos al consumo.

La política educativa actual, junto con la política tributaria, constituyen una doble condena a la pobreza, ya que son los hogares de los sectores en situación de pobreza los que erogan o destinan proporcionalmente más recursos financieros en educación. Este peso es más significativo para la población ubicada en los dos deciles más pobres que representan a la pobreza extrema en Paraguay. Esto revela la importancia que tiene el gasto público en educación dentro del presupuesto familiar y su relevancia en la reducción de la exclusión económica (Serafini, 2011: 35). Al mismo tiempo, estos sectores son aquellos que, proporcionalmente, aportan la mayor parte de sus ingresos en impuestos, principalmente en los impuestos sobre bienes y servicios.

Fuera del discurso del 'efecto derrame', que es realmente escaso en el modelo de desarrollo de Paraguay, basado en la exportación de commodities producidos en latifundios con economía de escala (siendo el único 'goteo', y no un derrame, los empleos generados por los servicios relacionados con la producción de carne y granos, como la construcción de logística de almacenamiento, servicios financieros y de seguros), la reducción de las desigualdades tributarias está estrechamente vinculada a las desigualdades en educación.

Por un lado, de ser definido el objetivo político en esos términos, el presupuesto destinado a la educación podría aumentar y la educación sería accesible para todos sin discriminación de ingresos.

Por otro lado, las desigualdades en el acceso a una educación de calidad reflejan las inequidades estructurales del sistema económico paraguayo, así como la imposición autoritaria y violenta durante la dictadura de su cultura oligárquica (Elías y Portillo, 2015) y de su modelo de desarrollo «moderno», aunque basado en prácticas ilegales.

Con relación a esto, aún persisten las barreras del rechazo sistemático a la tributación de las fortunas paraguayas, al impuesto sobre la agroexportación y al aumento del impuesto inmobiliario. La revisión e implementación de estos impuestos no solo generarían los recursos necesarios, sino que también simbolizarían el reconocimiento de la necesidad de reformar el modelo actual. Además, significaría reconocer a los pobres como trabajadores con derechos, en lugar de solamente receptores de subsidios (cuando no son considerados «malos» pobres por proponer modelos de trabajo o de producción diferentes a los hegemónicos).

Hay que destacar que la justicia fiscal, al promover los derechos dentro de un régimen capitalista, plantea una mejora en la democracia, al igual que lo hace

la educación. Vinculado a esto, el desarrollo de propuestas y estrategias de focalización, específicamente en las políticas de gratuidad y alimentación escolar, representa un obstáculo para una perspectiva basada en los derechos. Es decir, al no plantear la universalización, se limita el alcance sociocultural y económico de estas políticas, participando de la discriminación de clase, sin ofrecer ninguna política sostenible fundamentada en la equidad.

Además, esto contribuye a la desvalorización de la educación pública y de todos sus actores en general, como los docentes (en términos de calidad de formación y salarios), las familias y los estudiantes, imponiéndoles un techo de cristal en cuanto a su calidad de vida y oportunidades como sujetos sociales. Esto se evidencia también en la práctica de rechazar las compras públicas de alimentos a los campesinos.

Alcanzar la justicia fiscal implica reconocer las clases sociales, su historia, su situación actual, su reproducción y, finalmente, su poder. El derecho a la educación es, por definición, universal. Sin embargo, «para las clases en situación de vulnerabilidad, el principio de universalidad se contradice con su condición de exclusión social, de modo que el principio de obligatoriedad es asumido más moralmente que legalmente, siempre y cuando no comprometa la sobrevivencia económica del grupo familiar, dadas las limitadas capacidades adquisitivas. Es decir, no se asegura el ejercicio del derecho porque para las familias de esas clases sociales, la asistencia escolar y la culminación de los ciclos y niveles están condicionadas a una gratuidad formal que significa la inevitabilidad de erogaciones por el servicio en el circuito público del sistema educativo» (Juntos por la Educación, 2022: 58).

De igual manera, resulta fundamental revelar las estrategias de acumulación de poder de los grupos de presión que promueven la discriminación de género y defienden el modelo cristiano-nacionalista como fundamento de la república (confundiendo república con democracia). Entre estas estrategias se encuentran la evasión fiscal, el lavado de dinero, la corrupción y la manipulación de información.

Finalmente, no se puede dejar de mencionar que varios impuestos propuestos (y rechazados en algunos casos) ofrecen fuentes de ingresos seguras. Por ejemplo, el impuesto a las grandes fortunas, con una tasa de 1 % a 2.5 %, podría generar USD 1,300 millones según las estimaciones (Zevaco, 2021). Asimismo, el impuesto del 10 % a la agroexportación de granos en estado natural<sup>36</sup> generaría alrededor de USD 600 millones anuales, dependiendo de las temporadas. Además, un modesto aumento del 1 % en el impuesto inmobiliario representaría USD 78 millones. Si los representantes del agronegocio argumentan que dichos impuestos afectarían no solo a ellos, sino también a las clases pobres campesinas, entonces será responsabilidad del Estado implementar nuevas políticas de producción, considerando las numerosas propuestas que han sido presentadas por las organizaciones campesinas, logrando quizás, al fin, algún efecto derrame.



---

<sup>36</sup> Expedientes N° S-146460, 44241; S-115610 y S-126036, y S-095388, proyectos disponibles en <http://silpy.congreso.gov.py/>

## **4. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES PARA ALCANZAR UN FINANCIAMIENTO SOSTENIBLE DE LA EDUCACIÓN CON JUSTICIA FISCAL**

El principio de equidad exige —desde la perspectiva de garantizar que todos los NNA, así como toda la población joven, rural, campesina, indígena o urbana, pobre o rica, tengan acceso a una educación de calidad— implementar políticas públicas desde diversos enfoques. Esto asegura que todos y todas alcancen un nivel lo más equitativo posible. Por lo tanto, obliga a tomar en cuenta la disparidad de las situaciones socioterritoriales y desarrollar criterios de gestión que las contemplen.

Es necesario revisar los criterios de distribución de los royalties de las binacionales y la repartición de los fondos de Fonacide, según la matrícula educativa y los niveles de pobreza de los territorios.

Se recomienda preservar la universalidad de las políticas sin crear nuevos subsidios focalizados. Por el contrario, al aumentar el financiamiento sostenible de la educación, implementar la gratuidad y adoptar estrategias que valoren la profesión docente basándose en la adquisición de competencias, la universalización promoverá una mayor democracia.

Se sugiere fomentar la participación de todos los grupos de la comunidad educativa en base a su aceptación explícita de la Constitución Nacional, la cual establece el derecho a la educación laica, gratuita y obligatoria.

Se aconseja promover la alimentación escolar a través de compras a la agricultura familiar campesina (AFC). La alimentación con productos locales tiene el potencial no solo de generar demanda de alimentos locales y tradicionales

diversos y nutritivos, sino también de crear mercados estables, impulsar la agricultura local, impactar la transformación rural y fortalecer los sistemas alimentarios locales, además de cortar las redes de clientelismo.

Se recomienda una mejor gestión pública de los programas de protección social que acompañan y fomentan el derecho a la educación (Tekoporã, Abrazos, boleto estudiantil, entre otros).

Se sugiere promover la aprobación de impuestos indirectos que gravan la riqueza y las actividades de agroexportación de granos, así como elevar el impuesto inmobiliario y movilizar a la ciudadanía contra la impunidad del lavado de dinero, la evasión fiscal y la corrupción. Asimismo, se plantea la redefinición de las medidas que permiten los descuentos sistemáticos de impuestos por parte de ciertos sectores (gasto tributario).

Se requiere mantener los métodos estandarizados de evaluación de la calidad educativa, tanto a nivel nacional como internacional, sin dejar de reconsiderar los criterios que definen la calidad de la educación y permiten la inclusión de otras dimensiones (eficiencia, relevancia, pertinencia, equidad) en las evaluaciones y mediciones de resultados (Elías, 2021: 319).

Es necesario fortalecer al MEC como promotor y ejecutor de una política pública de educación abierta y ambiciosa a través de un debate con docentes, estudiantes y otros entes que promueven políticas para la niñez. Además, las políticas basadas en el mérito y la excelencia deben tener en cuenta la equidad, y las becas deben fortalecer los aprendizajes de aquellos que no podrían acceder a ellos sin apoyo económico, bajo el compromiso de compartir esos conocimientos con los actores del sistema público.

Finalmente, ninguna de estas recomendaciones será posible sin un debate informado basado en las realidades del país en relación con la niñez, la

educación, la riqueza y el modelo de producción. Es necesario proporcionar información sistemática sobre las realidades de la mayoría de la población, que no puede ni debe comprar derechos, así como sobre sus causas e historia. Promover una ética de transparencia, de bienes comunes y solidaridad, a través de la difusión de información sobre las dinámicas económicas y sociales, es uno de los primeros pasos a seguir.



## Referencias

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. Recuperado en septiembre de 2022, de: <https://www.revistaspp.org/index.php/pediatria/article/view/597/483>

CDIA. (2021). La alimentación escolar en Paraguay – Dossier de datos del 2020 y primer semestre del 2021. Recuperado en abril de 2023, de <https://www.cdiaobserva.org.py/2021/11/19/la-alimentacion-escolar-en-paraguay-dossier-de-datos-del-2020-y-primer-semestre-del-2021/>

Chiarotti, O., & Ortiz Sandoval, L. (2022). Gratuidad de la educación pública. Estudios de caso sobre los aportes económicos de los hogares para la educación obligatoria. Asunción: Juntos por la Educación.

De Iturbe, C., & Serafini, V. (2020). Los incentivos a la inversión en Paraguay. Asunción: DECIDAMOS.

Elías, R. (2021). Políticas de inversión en capital humano: educación. En D. Borda y F. Masi (Eds.), *Políticas Públicas en Paraguay. Avances y Desafíos 1989-2020* (pp. 319-335). Cadep. Recuperado en septiembre de 2022, de <http://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/Políticas-Pu%CC%81blicas-en-Paraguay.-Avances-y-desafi%CC%81os.-1989-2020-Cadep-2021.pdf>

Elías, R., & Portillo, A. (2020). Los Fondos de Excelencia en Educación e Investigación (FEEI): Condiciones, mecanismos y agentes de la privatización educativa en Paraguay. *Revista Temas em Educação*, 29(3), 205-225.

Elías, R., & Portillo, A. (2015). La formación de docentes rurales y el desarrollo agrario de

la dictadura stronista. Revista Historia de la Educación Latinoamericana, 18(26), 203-217. Recuperado en septiembre de 2022, de <http://desarrollo.org.py/admin/app/webroot/pdf/publications/26-04-2016-16-24-20-1696353463.pdf>

Global Alliance for Tax Justice. (2020). The State of Tax Justice 2020: Tax Justice in the time of COVID-19. Chesham, UK: Global Alliance for Tax Justice. Recuperado en abril de 2023, de [https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2020/11/The\\_State\\_of\\_Tax\\_Justice\\_2020\\_ENGLISH.pdf](https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2020/11/The_State_of_Tax_Justice_2020_ENGLISH.pdf)

Imas, V. (2016). Estudio del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP). Decidamos. Recuperado en septiembre de 2022, de [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00MB3J.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00MB3J.pdf)

Imas, V. (2019). Seguridad y Soberanía Alimentaria en Paraguay. Sistema de indicadores y línea de base. Cadep. Recuperado en septiembre de 2022, de [https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload\\_editores/u294/seguridad\\_soberania\\_alimentaria\\_cadep.pdf](https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u294/seguridad_soberania_alimentaria_cadep.pdf)

Imas, V., & Ávila, C. (2017). Equidad, gestión y participación en el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide). Revista Paraguaya de Estudios Políticos Contemporáneos, Novapolis, (11).

INE. (2016). Encuesta Permanente de Hogares 2016, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2021. Cuarto trimestre. Serie comparable. Asunción: INE.

Juntos por la Educación. (2022). Gratuidad de la Educación Pública. Estudios de caso sobre los aportes económicos de los hogares para la educación obligatoria. Asunción: Juntos por la Educación.

MEC. (2022). Presentación de presupuesto 2023 al Congreso Nacional, Bicameral de Presupuesto. Asunción: MEC y Bicameral de Presupuesto (Congreso Nacional).

Recuperado de [http://bicameral.congreso.gov.py/application/files/5716/6405/6372/19-PRESENTACION\\_DEL\\_MINISTERIO\\_DE\\_EDUCACION.pdf](http://bicameral.congreso.gov.py/application/files/5716/6405/6372/19-PRESENTACION_DEL_MINISTERIO_DE_EDUCACION.pdf)

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). Asunción: SERPAJ.

Ovando, F. (2020). Alimentación escolar en Paraguay y el desafío de una adecuada implementación. Cadep. Recuperado en septiembre de 2022, de [http://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/Alimentaci%C3%B3n\\_Escolar\\_en\\_Paraguay.pdf](http://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/Alimentaci%C3%B3n_Escolar_en_Paraguay.pdf)

Peláez Longinotti, F. (octubre 2019 - abril 2020). Estimación de la Evasión del Impuesto a la Renta Comercial, Industrial y de Servicios - IRACIS y del Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias - IRAGRO. 2014-2018. Asunción: Ministerio de Hacienda. Recuperado de <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/59135>

Podestá, A., Hanni, M., & Martner, R. (2017). Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe. Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 183. Santiago de Chile: CEPAL.

Quevedo, M., & Zevaco, S. (2020). (Documento de trabajo). Desigualdad y caos: un análisis de la situación y del financiamiento del derecho a la educación en Paraguay. Asunción: SERPAJ-Py.

Serafini, V., & Insaurralde, E. (2022). Documento de trabajo Justicia fiscal y el derecho humano a la educación: diagnóstico, participación e incidencia en América Latina y el Caribe. Paraguay. Asunción: Red por el derecho a la educación y Latindadd.

Serafini, V. (2011). La equidad como criterio de decisión presupuestaria. En L. A. Riart (Coord.), Una mirada a las finanzas de la educación en Paraguay. La inversión en la

nueva Escuela pública (pp. 33-40). Asunción: MEC.

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. Recuperado en septiembre de 2022, de <https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Estudio%20Milena%20Paraguay:%20Informe%20completo.pdf>

Unidad Ejecutora del Proyecto "Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa del Paraguay 2030," MEC et al. (2022). Plan nacional de transformación educativa Paraguay 2040. Asunción: MEC. Recuperado de [https://www.transformacioneducativa.edu.py/\\_files/ugd/39c664\\_9e8cfaa3f9ce4e0bbc23370e0f479fdf.pdf](https://www.transformacioneducativa.edu.py/_files/ugd/39c664_9e8cfaa3f9ce4e0bbc23370e0f479fdf.pdf)

Unidad Ejecutora del Proyecto «Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa del Paraguay 2030» MEC et al. (2021). Análisis del sistema educativo paraguayo. Diagnóstico técnico para contribuir al debate sobre educación en Paraguay, como parte del proceso de transformación educacional 2030. Eje desarrollo profesional docente. Asunción: MEC. Recuperado de [https://www.transformacioneducativa.edu.py/\\_files/ugd/79dac2\\_7dbac470490c45278282f656c57db648.pdf](https://www.transformacioneducativa.edu.py/_files/ugd/79dac2_7dbac470490c45278282f656c57db648.pdf)

Zevaco, S. (2021). El sistema fiscal paraguayo y el impuesto a las grandes fortunas. Problemática, propuestas y desafíos. Asunción: Decidamos, Latindadd.

Zevaco, S. (2021). Impuestos: el Minotauro del agronegocio. En M. Palau & IS Base (Eds.), Con la soja al cuello. Informe sobre Agronegocios 2021 (pp. 58-63). Asunción, Paraguay: BASE-IS. Recuperado de <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2021/11/Sojaalcuello2021-WEB.pdf>

# Latindadd

Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social



Campaña  
Latinoamericana  
por el Derecho  
a la Educación

**20**  
**años**

Red de  
Justicia  
Fiscal de  
América  
Latina y el  
Caribe

