

# Paraguay

## Dimensión de esfuerzo financiero público

Esta dimensión refiere al gasto público en educación en relación al Producto Interno Bruto (PIB), por un lado, y al presupuesto total del país, por otro. Los datos de estos dos indicadores (1-gasto en educación en relación al PIB; y 2-gasto en educación en relación al presupuesto público total) analizados en este texto, se obtuvieron de la base de datos del Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UIS/UNESCO)<sup>1</sup>.

En Paraguay, en comparación con el PIB, el gasto público en educación ha disminuido de manera creciente, llegando en 2016 apenas a 3,44% del PIB. Este valor está por debajo del verificado en 1998, cuando llegó a 4,2%, y se encuentra 2,5 puntos porcentuales por debajo del valor adoptado como referencia por los Estados de América Latina y el Caribe para este indicador, que es de 6% del PIB.

En lo que toca al gasto en educación en comparación con el presupuesto público total del gobierno nacional, durante casi todo el período analizado, este valor se ha mantenido próximo o superior al 20%, que ha sido adoptado como valor de referencia por los Estados de América Latina y el Caribe. Hay una tendencia a la baja para este indicador en Paraguay, durante toda la serie considerada. El mayor valor fue de 23,3% y se registró en 2011. Luego se redujo a 19,63% del presupuesto público total en 2012 y bajó a 18,15% en 2016, según los últimos datos.

## Dimensión de disponibilidad de recursos

Esta dimensión refleja los recursos disponibles anualmente en el país por cada niño, niña y adolescente en edad escolar, matriculada/o, o no, en la educación pública o privada. Las informaciones de esta dimensión se presentan en dólares PPP a precios constantes de 2017, y resultan de un cálculo cruzado entre el Gasto en Educación calculado a partir del PIB (Banco Mundial – Indicadores de Desarrollo Mundial) y la distribución porcentual del gasto educativo por los niveles pre-primaria, primaria y secundaria, según datos del Instituto de Estadísticas de UNESCO, dividiéndose posteriormente este valor por la población en edad escolar, según datos también del UIS/UNESCO<sup>2</sup>.

En Paraguay, pese a los pocos datos disponibles para esta dimensión, se observa que los valores fueron bajando a partir del año 2000 hasta el año 2004, pasando de US\$ 802,1 a US\$ 573,6 anuales. En 2007, los recursos por persona en edad escolar empiezan a crecer nuevamente hasta alcanzar el valor anual más alto encontrado para el país desde el inicio de la serie histórica, de US\$ 1.064,85 en 2016.

---

<sup>1</sup> La última consulta a dicha base de datos fue realizada el 11 de mayo de 2020, de manera que los datos del Sistema de Monitoreo del Financiamiento del Derecho Humano a la Educación en América Latina y el Caribe, así como este análisis, no incluyen cualquier actualización realizada en la fuente posteriormente a la fecha mencionada.

<sup>2</sup> La última consulta a dichas bases de datos fue realizada el 13 de mayo de 2020, de manera que los datos del Sistema de Monitoreo del Financiamiento del Derecho Humano a la Educación en América Latina y el Caribe, así como este análisis, no incluyen cualquier actualización realizada en las fuentes posteriormente a la fecha mencionada.

Sin embargo, este gasto (US\$ 1.064,85) por persona en edad escolar en el país representa cerca de 15% del valor de referencia para esta dimensión, que fue definido en US\$ 6.899,4 anuales, a partir del promedio de los recursos asignados por persona en edad escolar por la mitad de los países de menores ingresos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 2016.

## Dimensión de equidad en el acceso escolar

Esta dimensión refleja los niveles de desigualdad en la asistencia escolar de jóvenes de 13 a 19 años en el país, considerando tanto a la quinta parte más rica como a la quinta parte con menores ingresos de la población que vive en zonas urbanas. La información de asistencia escolar por rango de edad, zona y quintiles de ingreso se obtuvo de la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>3</sup>.

En Paraguay, los dos quintiles de la población presentaron aumento en su tasa de asistencia escolar desde el inicio hasta el final de la serie (2010 a 2018), pasando de 80,4% a 85,8% en el caso del quintil con mayores ingresos, y de 68,7% a 72,4% para el quintil con menores ingresos.

El crecimiento de la desigualdad en el período es preocupante, si bien en algunos años hubo una caída, como en 2013, cuando la diferencia entre los dos quintiles fue de 4,5 puntos porcentuales. La brecha de asistencia escolar entre los dos quintiles aumentó de 11,7 en 2010 a 13,4 puntos porcentuales en 2018. Lo ideal sería que en el país no hubiera ninguna diferencia en la asistencia escolar entre las personas de distintos niveles de ingresos, lo que evidenciaría la garantía del acceso universal al derecho a la educación.

## Comentarios finales

### Por la Red por el Derecho a la Educación del Paraguay

Según datos de fuentes nacionales consultadas por la Red por el Derecho a la Educación del Paraguay, una problemática fundamental del financiamiento educativo en el país es la baja ejecución del presupuesto que se asigna a este derecho. La 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 a la educación 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 Ministerio de Educación y Cultura (MEC) por el Congreso Nacional, e incluso por el presupuesto ejecutado.

Sin embargo, en gran parte de la última década se dejó de cumplir, por el bajo nivel de ejecución del MEC y de las instituciones educativas y culturales descentralizadas y autónomas. 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,

---

<sup>3</sup> La última consulta a dicha base de datos fue realizada el 13 de mayo de 2020 para los años de 2000 a 2018; y 9 de julio de 2018 para los años 1998 y 1999, de manera que los datos del Sistema de Monitoreo del Financiamiento del Derecho Humano a la Educación en América Latina y el Caribe, así como este análisis, no incluyen cualquier actualización realizada en la fuente posteriormente a 13 de mayo de 2020.

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 se transfieren los recursos obligados por el Ministerio de Hacienda muestran brechas de ejecución respecto de sus asignaciones presupuestarias.

Así, 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 dentro del marco que le permite la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2013, que regula el ajuste fiscal, es que el nivel o porcentaje de ejecución varía de un año a otro, y es menor al 100% del gasto asignado por ley. Según fuentes nacionales, sólo en 2014 se llegó a ejecutar el 96% del presupuesto asignado a la educación. Desde 2015 al 2019, dicha ejecución varió de un máximo del 91% a 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 Presupuesto General de la Nación (PGN), entre 13% (2012) y 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 transfieren recursos, más afectados por el bajo nivel de ejecución?

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).

La estimación del gasto total en la educación superior en 2019, 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, para la educación superior, no se cumplen en la actualidad. Tampoco se cumple la Ley del Fonacide (N° 4758/12), que 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.

En cuanto a la estructura del gasto ejecutado, 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. 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, vinculados con el derecho a la educación en relación con la equidad y la inclusión social, 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 en dichos términos. 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, podemos dimensionar mejor la forma en que dicho problema afecta 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.

Por el lado de las fuentes de financiamiento, los Recursos del Tesoro 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<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Se profundizan estas informaciones y análisis sobre fuentes nacionales en [este artículo](#), elaborado por Lila Molinier, investigadora y miembro de la Red por el Derecho a la Educación del Paraguay.