

Sarah Zevaco
Mayo de 2023

Análisis de la brecha existente para alcanzar una educación de calidad en el marco del ODS 4



DOCUMENTO DE TRABAJO

Análisis de la brecha existente para alcanzar una educación de calidad en el marco del ODS 4 ¹

Sarah Zevaco

Mayo, 2023

Proyecto:
"Justicia fiscal y derecho humano a la Educación: Diagnóstico, participación e incidencia en América Latina y el Caribe"



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

Contenido

| | |
|---|----|
| Resumen ejecutivo..... | 2 |
| Introducción..... | 3 |
| 1. Análisis de la evolución del gasto en educación..... | 7 |
| 2. Análisis del sistema tributario del país..... | 18 |
| 3. Justicia fiscal y el derecho humano a la educación..... | 22 |
| 4. Propuestas y recomendaciones para alcanzar un financiamiento sostenible de la educación con justicia fiscal..... | 25 |
| Bibliografía..... | 27 |

Índice de tablas y gráficos

| | |
|---|----|
| Tabla 1: Tasa Neta de Escolarización. Total país en %..... | 6 |
| Tabla 2: Repartición del gasto ejecutado en 2021, en millones de Gs..... | 8 |
| Tabla 3: Inversión del MEC por objeto del gasto, en porcentaje, 2017-2022..... | 10 |
| Tabla 4: Inversión por nivel educativo, MEC, 2018-2022..... | 11 |
| Tabla 5: Tasas de retención escolar en 2022..... | 11 |
| Tabla 6: Inversión en educación por NNA, según departamento..... | 12 |
| Tabla 7: Inversión mínima requerida en infraestructura escolar, 2023..... | 14 |
| Tabla 8: Inversión requerida para la progresiva reducción de la brecha en infraestructura escolar, hasta el 2030, en USD..... | 14 |
| Tabla 9: Ingresos tributarios de la Administración Central, en miles de millones de guaraníes. | 18 |
| Tabla 10: Gasto tributario en Paraguay..... | 20 |
| Tabla 11: Estimación de pérdidas fiscales anuales..... | 22 |
| Tabla 12: Inversión requerida en educación para el cumplimiento del derecho a la educación, en millones de USD..... | 22 |
| Tabla 13: Inversión requerida para cobertura de cuatro brechas a 2030..... | 22 |
| Gráfico 1: Indicadores de gasto en educación en Paraguay..... | 7 |
| Gráfico 2: Fuentes de financiación del gasto en educación. PGN - BOOST función «Educación»..... | 10 |
| Gráfico 3: Presión tributaria en % del PIB..... | 18 |

Abreviaturas

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

Resumen ejecutivo

La educación en Paraguay está en debate: en medio de la «catástrofe educativa» (UNICEF, 2022) que resultó de la gestión en pandemia, existen posicionamientos muy encontrados sobre el derecho a la educación y su alcance. Estas se expresaron, en particular, en los últimos meses, en el marco del debate sobre el Plan Nacional de Transformación Educativa (PNTE). Hasta ahora no se ha podido universalizar ninguno de los niveles obligatorios y gratuitos —inicial, básico y medio— garantizados por el marco normativo nacional: entre el 2% y 3% de la población de 6 a 14 años está fuera de la escuela, así como el 16% de adolescentes de entre 15 y 17 años. Las tasas de escolarización en cuanto al ciclo inicial —es decir, 1er y 2do ciclo—, han ido retrocediendo de manera marcada en los últimos 10 años. La calidad de la educación es baja: 68% de los estudiantes no logran las competencias básicas en lectura, en matemáticas (92% de ellos) y en ciencias (76%). Las infraestructuras —desde mobiliario, sanitarios y aulas— son precarias y la alimentación escolar no cubre más que un tercio de las necesidades. Finalmente, son las familias las que cubren 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, la cual no permite garantizar recursos en forma sostenida. La realidad tributaria del país está a la imagen de la educación: es de montos insuficientes, se sustenta sobre 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, quienes también han estado desde hace décadas imprimiendo un modelo autoritario, prebendario y finalmente mediocre de la educación. Es por lo tanto necesario vincular justicia fiscal y derecho a la educación para proponer medidas que permitan un financiamiento sostenible de la misma, planteando equidad, universalidad y justicia tributaria para que la educación no sea un bien que se compra, sino un derecho inclusivo, equitativo y de calidad para todos y todas, 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 clave: la evolución del gasto en educación; el sistema tributario del país; la relación entre justicia fiscal y el derecho humano a la educación. Finalmente, se proponen recomendaciones para lograr un financiamiento sostenible de la educación con un enfoque de justicia fiscal. En primer lugar, se realiza un análisis detallado de la evolución del gasto en educación, identificando brechas y desafíos en términos de inversión. A continuación, se examina el sistema tributario del país, destacándose posibles reformas y acciones fiscales que podrían generar recursos adicionales para el sector educativo, promoviendo así un sistema tributario más equitativo y progresivo. Se destacan los beneficios de un enfoque de justicia fiscal para abordar estas disparidades y promover la inclusión educativa.

Por último, se presentan recomendaciones con el objetivo de lograr un financiamiento sostenible de la educación con justicia fiscal. Estas recomendaciones incluyen medidas tales como 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.

Introducción

La educación en Paraguay —al igual que 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»² (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 grandes contradicciones: las poblaciones más vulnerables aún no pueden ejercer el derecho a la educación, consagrado en el artículo 73 de la Constitución Nacional. Aunque se busca promover principios de educación democrática con un enfoque deseado hacia las familias y los territorios (como el cuidado del medioambiente), las políticas implementadas por el Estado en otras áreas (agricultura, justicia, trabajo, protección social, cultura) contradicen la 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 tienden a cumplir plenamente los derechos a través de las políticas sociales y económicas, que son 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.

Por estas razones, el análisis de las políticas educativas debe realizarse en relación con las demás políticas y diversos aspectos del funcionamiento del Estado. En este sentido, el presente informe tiene como objetivo relacionar las políticas vinculadas al derecho a la educación con su financiamiento y, de manera más general, con la política fiscal del Estado, en particular con el aspecto de la justicia tributaria. Del mismo modo, llevará a cabo un análisis de la brecha existente para lograr una educación de calidad en el marco del ODS 4 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible³, que se centra en la educación de calidad, garantizando una educación inclusiva, equitativa y de calidad, así como promoviendo oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos.

Actualmente, algunos aspectos de la educación llaman poderosamente la atención, en especial en un momento en el que un nuevo gobierno, que se declara provida y Profamilia, está a punto de asumir el poder. En este contexto, es posible que el exministro de Educación (y actual senador) Enrique Riera⁴ ocupe algún cargo, el mismo que en 2022 abogó por el regreso al «modelo húngaro de la familia»⁵ durante su participación en la Conferencia

² Ramón Corvalán, especialista de esta problemática, lo afirmaba en una entrevista al diario ABC Color (8/05/2016), luego de la crisis educativa que se dio en 2016 y 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.

³ Más detalles en <https://ods.ine.gov.py/>

⁴ 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.

⁵ 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

Política de Acción Conservadora (CPAC). Este modelo incluye a la educación cristiana, lo que contradice totalmente el principio de laicismo garantizado por la Constitución paraguaya. Además, la campaña lanzada contra el Plan de Transformación Educativa por parte de los movimientos provida y profamilia (sectores estrechamente vinculados a grupos económicos que defienden la baja tributación, la «flexibilización laboral» y la actual estructura de tenencia de tierras, que es la raíz de muchos conflictos sociales en Paraguay) pone en peligro la implementación del PNTE, un extenso y preciso trabajo realizado por numerosos actores de las comunidades educativas, que tiene como objetivo reducir las brechas en el ejercicio del derecho a la educación.

Después de la pandemia por covid-19, la «catástrofe educativa» (UNICEF, 2022⁶) recae sobre las mujeres, los 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 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 no están siendo 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 niños, niñas y adolescentes que ingresan al primer grado logran completar hasta el noveno grado. 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; así como también se relaciona a factores sociales, como las responsabilidades de cuidado asumidas por niñas, niños y adolescentes, 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.

| Año | Preescolar | Educación Escolar Básica | | Educación Media |
|------|------------|--------------------------|--------------|-----------------|
| | | 1° y 2° ciclo | 3° Ciclo | |
| | 5 años | 6 a 11 años | 12 a 14 años | 15 a 17 años |
| | Tasa Neta | Tasa Neta | Tasa Neta | Tasa Neta |
| 2008 | 70,2% | 87,2% | 57,3% | 42,4% |
| 2009 | 68,1% | 84,8% | 58,5% | 43,0% |
| 2010 | 68,8% | 83,0% | 60,1% | 43,5% |
| 2011 | 67,1% | 81,5% | 60,1% | 46,0% |
| 2012 | 64,8% | 80,0% | 58,8% | 45,9% |
| 2013 | 67,8% | 83,7% | 59,2% | 48,4% |

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).

⁶ 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>

| | | | | |
|------|-------|-------|-------|-------|
| 2014 | 61,9% | 81,9% | 59,0% | 48,1% |
| 2015 | 59,5% | 77,3% | 58,4% | 46,0% |
| 2016 | 59,2% | 75,4% | 59,7% | 50,0% |
| 2017 | 54,7% | 73,0% | 61,6% | 48,2% |
| 2018 | 56,8% | 72,9% | 61,6% | 49,6% |
| 2019 | 58,1% | 73,7% | 61,7% | 51,4% |
| 2020 | 59,8% | 74,8% | 61,6% | 53,9% |
| 2021 | 58% | 76% | 60% | 54% |
| 2022 | 56,8% | 76,9% | 59,6% | 56,8% |

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

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

En términos de logros de aprendizaje, Paraguay se encuentra 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» (p. 25). En concreto, en la presentación del presupuesto 2023 ante la Bicameral de Presupuesto, a fines de 2022, el MEC afirmó que la mayoría de los estudiantes no logran las competencias básicas en lectura (68% de ellos), matemáticas (92% de ellos) y ciencias (76% de ellos).

Ante este panorama, el objetivo de este 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 PNUD y del Banco Mundial, Paraguay se sitúa en el penúltimo lugar en cuanto al porcentaje del PIB que destina a la inversión en educación, con un 3.3%⁷, 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 US\$ 749.1, Paraguay solo destina US\$ 170 per cápita (Elías⁸, 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. A pesar de 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 producto interno bruto (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 cual representa poco más de la mitad de lo recomendado a nivel internacional.

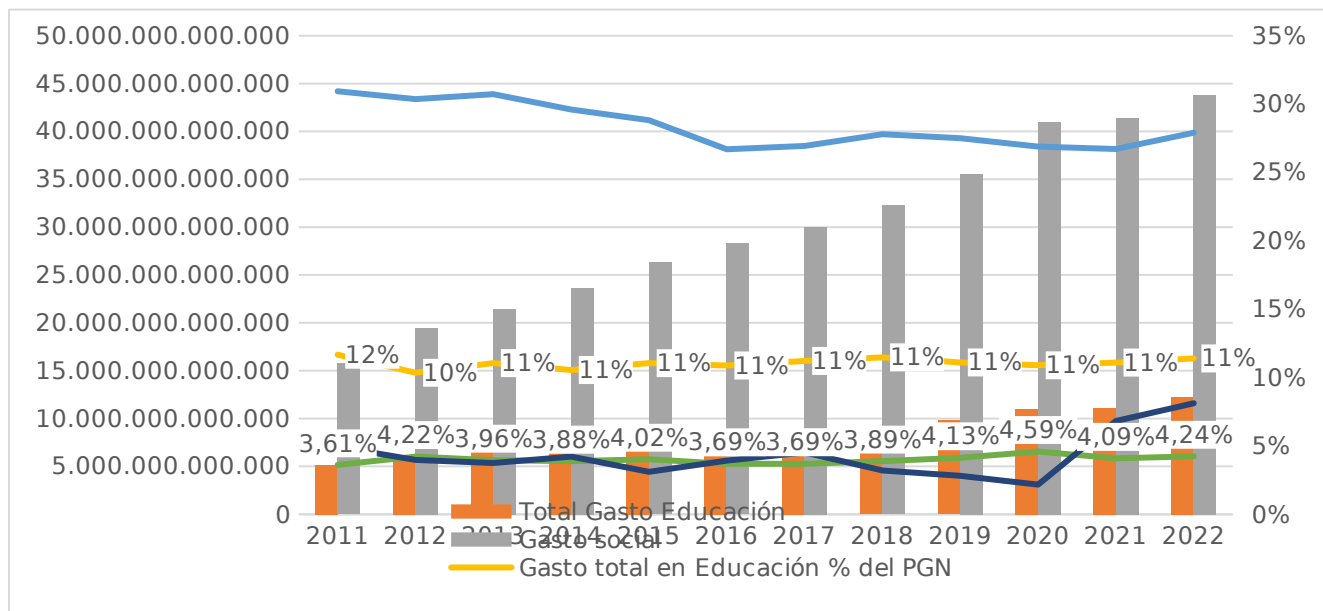


Gráfico 1: Indicadores de gasto en educación en Paraguay.

⁷ Esta cifra es menor a la presentada más abajo, por centrarse en el financiamiento de la Educación en la Administración Central.

⁸ Elías, R. (2021). Políticas de inversión en capital humano: educación. En D. Borda, y F. Masi. *Políticas Públicas en Paraguay. Avances y Desafíos 1989-2020*. Cadep. <http://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/Políticas-Pu%CC%81blicas-en-Paraguay.-Avances-y-desafi%CC%81os.-1989-2020-Cadep-2021.pdf>

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. En consideración con la marcada inflación de los últimos dos años, el peso del gasto de bolsillo ha aumentado y los hogares más vulnerables se ven obligados a sobrevivir a través del trabajo de más de 90 000 niños, niñas y adolescentes (INE⁹, 2019).

1.2. *El presupuesto descentralizado es de difícil ejecución*

La mayor parte del gasto en educación se da desde la Administración Central. En el año 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 FONACIDE, pero, 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%¹⁰.

Por otra parte, 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.

| | 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% |

⁹ Encuesta Permanente de Hogares Continua 2019.

¹⁰ Fuente: Unidad de Departamentos y Municipios, Hacienda.

| | | |
|---------------|-------------------|---------------|
| Universidades | 1.682.563 | 14,9% |
| Gobernaciones | 638.530 | 5,7% |
| Municipios | 233.383 | 2,1% |
| Total | 11.299.665 | 100,0% |

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

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

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, aunque este porcentaje también incluya otros aspectos, como el Hospital de Clínicas, que 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 Ministerio de Educación y Ciencias (MEC). Sin embargo, en el año 2022 se observó un aumento en los recursos provenientes de la deuda, pasando del 0.6% al 3.1%. Los recursos institucionales, derivados del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación (FEEI), 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 FONACIDE¹¹, particularmente para los departamentos y municipios.

¹¹ 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° 4738/12 (Ley FONACIDE/FEEI), la cual se aprobó 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 Fondo para la Educación y la Investigación son las estrategias de financiamiento con origen en la compensación, destinado exclusivamente al financiamiento de proyectos de inversión pública y de 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 FEII 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.

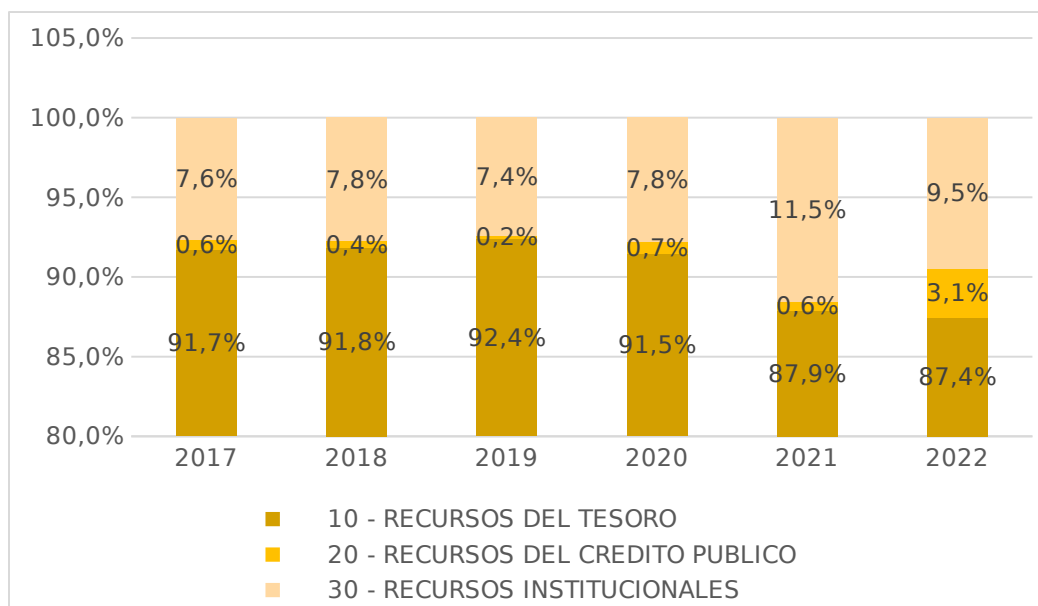


Gráfico 2: Fuentes de financiación del gasto en educación. PGN - BOOST función «Educación».

Fuente: Elaboración propia según BOOST, Hacienda.

La aprobación de la ley y la implementación del FONACIDE/FEEL, en 2012, han tenido como consecuencia una creciente influencia de grupos empresariales en el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) y, por consiguiente, en la formulación de la política educativa del país (Elías y Portillo, 2020). El 30% del FONACIDE corresponde al Fondo Fiduciario para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEL), 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 FEEL 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). Actualmente, el CONACYT sigue 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 FEEL, 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 deberían 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 le asigna a

los insumos y otros gastos, que en Paraguay no superan el 5% del total de la inversión, mientras que en otros países pueden llegar hasta el 40% (Banco Mundial, 2022¹²).

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

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

Fuente: elaboración propia según BOOST (ejecutado).

El siguiente componente corresponde a las transferencias, que representaron aproximadamente el 21,7% del gasto en el año 2022. Estas transferencias se refieren principalmente a los subsidios que el Gobierno otorga a las instituciones educativas para cubrir sus gastos de funcionamiento, sustituyendo así algunos aranceles, en el marco de la Ley 4088/10 «Que establece la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Inicial y 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, el cual se encuentra registrado en partidas específicas dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN).

| | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
|---------------------------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|
| Educación inicial | 3.129.187 | 68,3% | 33719 | 0,7% | 20.794 | 0,4% | 22.061 | 0,4% | 51.419 | 0,9% |
| 1er y 2do ciclo de la EEB | | | 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% |

¹² Consulta libre en los indicadores <https://data.worldbank.org/>.

| | | | | | | | | | | |
|----------------------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
| 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% |
| Total | 4.581.219 | | 5.154.955 | | 5.591.209 | | 5.174.287 | | 5.974.405 | |

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

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

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).

| | Tasas de retención escolar | | |
|-------------------|----------------------------|-------------------|---------------------|
| | 2022 | Meta 2030 - ODS 4 | |
| Educación inicial | | | |
| 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) |

Tabla 5: Tasas de retención escolar en 2022.

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 niños, niñas y adolescentes (NNA) según los territorios. Según datos del INE¹³, se observa que la inversión por NNA puede variar considerablemente de un territorio a otro, incluso duplicándose. Si bien es comprensible, desde un punto de vista matemático (promedio), 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 del país, tiene una inversión que equivale a la mitad de la realizada por el departamento de Caazapá, considerado el más pobre del país. Por otro lado, 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 a un aumento significativo del gasto total, manteniéndose el número de NNA, como era de esperar. Las desigualdades territoriales en la cobertura de programas se explican, en parte, 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

¹³ INE. Paraguay. Proyección de la población por sexo y edad, según departamento, 2000-2025. Revisión 2015.

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).

| Departamento | 2020 | | | 2021 | | |
|------------------|--------------------------------------|---------------|---------------|------------------------|---------------|---------------|
| | Inversión en educación ¹⁴ | 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 |

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

Fuente: DGEEC. Paraguay. Proyección de la población por sexo y edad, según departamento, 2000-2025. Revisión 2015.

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 Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) como por otros actores y analistas involucrados en el ámbito educativo.

a. Brecha en infraestructura

La problemática de las infraestructuras básicas (aulas con techos, paredes, puertas y mobiliario básico —mesas y sillas—), es recurrente: tanto políticos, estudiantes, padres y profesores denuncian de manera reiterada la ausencia, precariedad o peligrosidad de las infraestructuras escolares. Según datos de 2022 proporcionados por el MEC, de los 7105 locales escolares de gestión oficial, el 45% requiere intervenciones 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).

¹⁴ El total invertido para los dos años considerados es de alrededor de Gs 620.000.000.000, que con un tipo de cambio promedio US\$/Gs 7.000 representan unos US\$ 87 millones. Esto es 7% con respecto al total de la función educación. Las transferencias a las gobernaciones son consideradas inversión social en la función promoción y acción social.

De acuerdo con información del año 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, 2020¹⁵). La desigualdad en infraestructura se da entonces 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); por otro lado, es uno de los rubros (junto con la alimentación escolar) más tercerizados: su ejecución se realiza a través de los sistemas de contrataciones públicas. Hasta 2012, el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) se encargaba del 100% de dicho gasto; en los últimos cinco años, el promedio de participación del MEC en el gasto en infraestructuras ha sido del 50%, mientras que los municipios se hacen cargo de un 35% y las gobernaciones de un 15%¹⁶. Se estima que desde 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 baja y dispar. Según datos recopilados (fuente: elaboración propia basada en BOOST-función «Educación», objeto de gasto 500 Inversiones físicas), para los años 2021 y 2022, respectivamente, la Universidad Nacional de Asunción (UNA) ejecutó el 39% y el 41% de su presupuesto, el MEC ejecutó el 51% y el 67%, la Gobernación de Central (con un presupuesto inferior a la mayoría de los demás departamentos, por ejemplo, siete veces menor que la Gobernación de Itapúa en 2020) ejecutó el 10% y el 22% de su presupuesto, mientras que la Gobernación de Itapúa ejecutó el 50% en ambos años. 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, que son departamentos pobres con una gran población rural, tienen presupuestos que no alcanzan ni la mitad de lo disponible en Ñeembucú, por ejemplo. Las desigualdades en la adjudicación de recursos por territorios se repiten sin coherencia.

En cuanto a la necesidad de financiamiento para cubrir la brecha en infraestructura, se presenta de la siguiente manera:

- Los requerimientos mínimos para el año 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 65 millones de USD a partir de 2023, seguida de una inversión anual de 130 millones de USD¹⁷. Este cálculo ha sido realizado por el equipo del Programa Nacional de

¹⁵ Fuente: Observatorio Educativo Ciudadano <https://observatorio.org.py/especial/41>

¹⁶ Fuente: Observatorio Educativo Ciudadano. <https://observatorio.org.py/indicadores/indicador/257>

¹⁷ Para la evaluación de las inversiones requeridas para la reducción de las brechas, el PNTE considera varios tipos de escenarios; el escenario «ideal» es un escenario 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

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).

| Requerimientos mínimos para 2023, en millones de guaraníes | |
|--|--------------|
| Reparaciones | 64.500 |
| Construcción de aulas | 31.000 |
| Servicio higiénicos | 2.100 |
| Sistema de agua potable | 3.600 |
| Total | 101.200 |
| Total en millones de USD | 14,05 |

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

| Año | Oportuno | Crítico |
|------|-------------|-------------|
| 2023 | 69.199.266 | 65.071.405 |
| 2024 | 117.724.827 | 105.740.299 |
| 2025 | 146.681.754 | 133.151.682 |
| 2026 | 146.393.979 | 132.668.097 |
| 2027 | 159.234.600 | 144.548.304 |
| 2028 | 50.511.988 | 34.347.815 |
| 2029 | 49.372.789 | 30.901.002 |
| 2030 | 47.310.585 | 28.618.213 |

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

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 Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)¹⁸ 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 bajo¹⁹: en 2017, el promedio nacional fue de aproximadamente

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.

¹⁸ MEC - PROCEMA, citado por Quevedo M. y Zevaco S., 2020: 43.

¹⁹ <https://observatorio.org.py/indicadores/indicador/220>

20% y, según el diagnóstico del MEC, en 2019 solo el 14% de los nombramientos de docentes en ejercicio fue por concurso, y solo el 27% contaba con al menos un rubro obtenido por concurso (MEC, Transformación educativa, diagnóstico docente, 2021). El porcentaje de docentes que cuentan con el perfil requerido para enseñar en cada nivel, en el 2019, según el MEC – SIGMEC 2018, mencionado por el Observatorio Educativo Ciudadano, es del 68% en la EEB 1ro y 2do ciclo, solo 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 Programa Nacional de Transformación Educativa (PNTE), estima un costo unitario de formación de USD 2200 y una duración de tres años de formación para los escenarios Oportuno y Crítico. mientras que para un escenario Ideal se prevé una formación de cuatro años de duración. Plantea en un escenario ideal un promedio de 30 millones USD 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 N° 5210/15 «Que crea la ley de alimentación escolar y control sanitario»; la misma plantea la universalidad, equidad, sostenibilidad, participación, descentralización e integralidad como principios. Al día de hoy, ninguno de estos principios se cumple a cabalidad. Por un lado, son los municipios y las gobernaciones las 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, y 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. Finalmente, una tercera problemática es la sistemática tercerización del servicio a empresas —algunas en forma—, a pesar de que experiencias en campo (Yhú) demostraron que la adquisición de alimentos de la agricultura familiar (así como se prioriza en la ley) permiten no solo abaratar costos del almuerzo escolar y disponer de productos frescos, sino también promover la producción de alimentos por parte de la agricultura familiar, lograr el componente de participación comunitaria y promover la educación nutricional y, en general, la protección social²⁰.

En 2017, estudios realizados por el MEC²¹ (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 Gs 6.150, mientras que el costo se elevaba a un promedio de Gs. 11.376 con el servicio de catering (la opción mayormente

²⁰ Frente Parlamentario contra el Hambre, ver más en <https://www.fao.org/paraguay/noticias/detail-events/es/c/1205441/>

²¹ Fuente: estudios no publicados, Imás y MEC, 2017.

elegida por gobernaciones y municipios en la actualidad), y a un promedio de Gs 8.750 con la modalidad de preparación en las instituciones escolares por parte de empresas. Para lograr la modalidad de compras a la agricultura familiar, es necesaria la coordinación entre equipos del MAG, INAN, MEC y DNCP, principalmente.

Además, la mala ejecución²² y/o las decisiones políticas de las gobernaciones y los municipios impiden el cumplimiento de la finalidad de la ley: según un informe del CDIA de 2021, 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 se alcanza solo al 57% de la población estudiantil a nivel general, 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 departamentos (Ñeembucú, Pdte. Hayes y Alto Paraguay) logran cubrir el 90% de los días de clases en el año escolar. 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 escolar. No se disponen de datos actualizados por parte del MEC ni del INE que indiquen el número de estudiantes beneficiados por servicio por día, pero en el año 2017, la cobertura del almuerzo escolar a nivel nacional apenas alcanzaba al 25,6% de los y las estudiantes²³, dejando fuera del beneficio a más de 856 mil estudiantes (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), 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 US\$ 100 millones de dólares para lograr una cobertura del 80% en desayuno y almuerzo durante todos los días lectivos a corto plazo y quintuplicarla para el año 2030 (PNTE, 2022).

d. Brecha en gratuidad

En 2010 se dispuso la gratuidad de la educación inicial y media (Ley N° 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 que caen bajo financiamiento público responden al criterio de *incentivo a la matriculación*, sin los cuales los hijos de familias económicamente desfavorecidas no accederían a la educación, y se agrupan en varios rubros que en su generalidad responden al propósito de *desarrollo académico*. Se clasifican en los siguientes rubros: 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 siguen altos: en promedio, un hogar urbano gasta aproximadamente Gs 176 mil mensuales, mientras que un hogar rural destina a educación Gs 31 mil mensuales. En la zona urbana, las erogaciones de educación constituyen

²² Según CDIA, en el primer semestre del 2021, solo 18% del presupuesto asignado para el 2021 fue ejecutado.

²³ Con cobertura mínima en San Pedro, Alto Paraná y Central con 11%, 11,7% y 12,4%, respectivamente.

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 Gs 21.400 en la educación básica y van desde Gs 65.000 hasta Gs 250.000 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. Estas 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 Plan Nacional de Transformación Educativa (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 las Encuestas Permanentes de Hogares, el ingreso promedio no alcanza el salario mínimo (es solo de Gs 1.519.781), 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, con el objetivo principal de «atraer» inversiones, a pesar de que la balanza de la Inversión Extranjera Directa (IED) neta es negativo desde aproximadamente 2002 y sigue disminuyendo²⁴). 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).

²⁴ Ver las estadísticas de la IED en Paraguay, del Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/BN.KLT.DINV.CD?locations=PY>

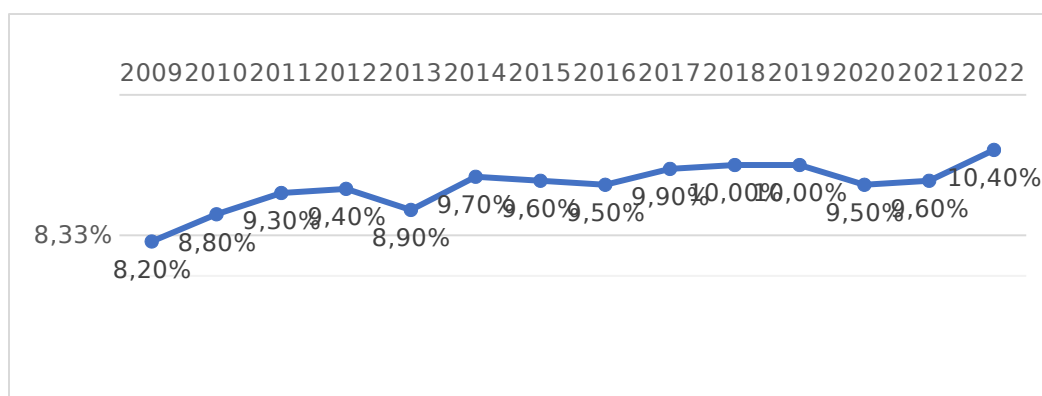


Gráfico 3: Presión tributaria en % del PIB.

Fuente: SET, Hacienda.

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.

| miles de millones de Gs | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------|
| Ingresos tributarios | 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% |
| Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital | 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% |
| Impuestos sobre los bienes y servicios | 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% |
| Impuestos sobre el valor agregado | 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% |
| Impuestos selectivos | 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% |
| Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales | 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% |
| Otros impuestos | 273,1 | 361,6 | 407,4 | 349,5 | 427,2 | 308,7 | 436,6 | 462,7 | 1,5% |

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

Fuente: elaboración propia según SITUFIN, MH.

Al mirar la evolución de los impuestos recaudados por todas las administraciones (incluyéndose los municipios, e incluyéndose las contribuciones sociales), en la base de datos de la OCDE²⁵ —corroborada por los datos de Hacienda—, los impuestos a la renta representan en su globalidad apenas el 18,5% de la totalidad de las recaudaciones, cuando los impuestos sobre bienes y servicios lo hacen por el 52%. En particular, para el año 2020,

²⁵ https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL#

vemos que los impuestos a la propiedad (impuestos inmobiliarios, cobrados por los municipios) representan solamente el 1,24% de todos los ingresos tributarios. La tasa del impuesto inmobiliario es de 1%; se reajustó en los últimos años la base fiscal de los inmuebles, conforme a la Ley N° 5513/2015, que planteaba ajustes conforme la inflación, para luego de 2023 realizar ajustes conforma al índice de precios de bienes inmobiliarios; ello, a sabiendas de que los valores fiscales —base del sistema de recaudación del impuesto—, son considerablemente inferiores al precio de mercado. Ello configura una de las características de la inequidad tributaria: en un país donde 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 otras siguientes características:

1. El casi nulo aporte tributario del sector de mayor crecimiento en cuanto a ganancias e inversión (20 a 50% de utilidad, para las agroexportadoras, según las propias evaluaciones de la Unión de Gremios de la Producción - UGP²⁶) y líder del crecimiento del PIB por la estructura del negocio (moviliza tanto a la producción agrícola, la importación de maquinarias y de insumos, los bancos, las aseguradoras y el sector de obras y logística), el de los commodities agrícolas: en el informe *La soja al cuello 2021*²⁷, se visualiza que el conjunto de los sectores del agronegocio aportó solo un 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 agrícola²⁸.
2. En cuanto a los agroexportadores de soja, el Estado devuelve mayor cantidad de crédito fiscal por el IVA que el impuesto a la renta pagado por dichos sectores (salvo en el año 2020, año en el cual la reforma del 2019 se aplicó y suprimió dicha devolución) (tabla 5), es decir que el Estado subsidia concretamente el pago de impuestos del sector de mayor crecimiento, ocupación de tierra y ganancia del país, un sector cuyo 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 tributaria 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; posiblemente la exoneración más costosa sea la de los

²⁶ 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

²⁷ 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>

²⁸ CAN 2008, Oxfam – Yvy Jara – *Los dueños de la tierra en Paraguay*, Guereña y Rojas, 2016.

combustibles (Decidamos²⁹, 2020). El Departamento de Asesoría Económica del Ministerio de Hacienda asegura (información pública, solicitud 58984³⁰) que los datos no existen en forma desagregada para todos los impuestos, ni tampoco disponen de la información para los años 2010 a 2016. Tampoco 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 de 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 | |
|-------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|--------------|
| IVA | 2.156.039 | 2.342.789 | 2.401.497 | 2.329.308 | 2.381.800 | 2.560.186 | 0,89% | |
| 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% | |
| IMPUESTO A LA RENTA PERSONAS | - | 274.005 | 238.863 | 228.206 | 19.675 | 19.872 | 26.438 | 0,01% |
| Exoneraciones | 274.005 | 238.863 | 228.206 | 19.675 | 19.872 | 26.438 | 0,01% | |
| IMPUESTO A LA RENTA EMPRESAS | - | 415.382 | 416.375 | 389.943 | 542.932 | 567.364 | 652.172 | 0,23% |
| 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% | |
| DERECHOS ADUANEROS | 395.002 | 515.203 | 551.001 | 521.210 | 535.395 | 791.775 | 0,27% | |
| Exoneraciones | 395.002 | 515.203 | 551.001 | 521.210 | 535.395 | 791.775 | 0,27% | |
| TOTAL | 3.240.428 | 3.513.229 | 3.570.647 | 3.413.126 | 3.504.431 | 4.030.570 | 1,40% | |
| % del PIB | 1,48% | 1,52% | 1,51% | 1,42% | 1,29% | 1,40% | | |

Fuente: Hacienda, solicitud de información pública N° 67370

²⁹ De Iturbe C, Serafini V. 2020. Los incentivos a la inversión en Paraguay. Asunción: DECIDAMOS.

³⁰ <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/58984>

En cuanto a otra pérdida fiscal, la evasión fiscal es alta en Paraguay, desde un consenso general, por 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 aproximadamente 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 esfuerzos para reducirlo desde un nivel de 35% en años anteriores³¹. En cuanto a los impuestos a la renta, la evasión es más cercana al 50%³². Según informa el ministerio de Hacienda^{33, 34} las tasas de evasión tienen niveles «a priori-elevados, marcando una media de 60.9% 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 formas, aquella estimación marca un rango de resultados bastante amplio para este país, situando al resultado máximo en 85.5% y el mínimo en 15.9%.» (Peláez Longinotti, 2020:9) 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 Global Alliance for Tax Justice³⁵ 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 \$ 93.996.101 son por fraude fiscal y \$ 5.410.259 por pérdidas de impuestos vinculadas al sistema de domiciliación *off-shore*. Por otro lado, un informe de CEPAL³⁶ estimaba que los montos de los flujos por manipulación de precios (subfacturación y sobrefacturación) en comercio internacional eran de un promedio de 411 millones de USD anualmente en Paraguay, llegando a casi 700 millones de dólares en los últimos años estudiados (2013 y 2014). De esto se puede estimar pérdidas de al menos 5% de impuestos (por el tipo de rubros involucrados en estos flujos) sobre estos montos, es decir más de 20 millones de dólares anualmente.

3. Justicia fiscal y el derecho humano a la educación

3.1. Brechas en educación y pérdidas tributarias

³¹ <https://www.ip.gov.py/ip/operativos-de-control-permitiran-reducir-nivel-de-evasion-fiscal-afirma-viceministro/>

³² <https://www.lanacion.com.py/negocios/2021/10/06/cultura-de-la-evasion-en-paraguay-son-eludidos-billones-de-guaranies-por-ano/>

³³ Solicitud de Información Pública N° 59135, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/59135>

³⁴ 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.

<https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/59135>

³⁵ 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

³⁶ 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.

Desde los datos disponibles y estimados mencionados más arriba —no se dispone de datos precisos en cuanto a lavado de dinero, por su carácter ilegal y opaco— se llega a una cifra global anual de promedio estimado de pérdidas de recaudación de un poco más de 3 mil millones de USD (tabla 11). Esta cifra equivale a más del 7% del PIB y representa tres veces el presupuesto del MEC.

| 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 <i>off-shore</i> | 7.865.000 | 1.100.000.000 | 2,7% | Informe GFI |
| Total | 22.847.128 | 3.195.402.512 | 7,9% | |
| % del gasto en educación | 187% | | | |
| % del gasto MEC 2022 | 316% | | | |
| % del Presupuesto General de Gastos de la Nación | 21% | | | |

Tabla 11: Estimación de pérdidas fiscales anuales.

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 necesaria para abordar las brechas identificadas por el PNTE, según escenarios.

| Escenarios | Oportuno | | | Intermedio | | | Crítico | | |
|------------------|----------|-------|-------|------------|-------|-------|---------|-------|------|
| | 2022 | 2025 | 2030 | 2022 | 2025 | 2030 | 2022 | 2025 | 2030 |
| Millones de US\$ | 1.148 | 2.165 | 2.510 | 1.148 | 1.783 | 2.028 | 1.148 | 1.702 | 1870 |
| % PIB | 2.8 | 4.8 | 4.6 | 2.8 | 3.9 | 3.8 | 2.8 | 3.7 | 3.5 |

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

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 el gasto o la inversión por alumno —actualmente de 800 USD, 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 1.600 USD en 2030 y de 2400 USD en 2040 (como propone el PNTE), esto significa que el escenario de 2030 podría ser alcanzado solamente recuperando la totalidad de las pérdidas tributarias, lo que permitiría cubrir la incorporación de todas las personas que actualmente están fuera del sistema educativo.

| | Inversión necesaria 2023 en USD | Inversión necesaria anual promedio 2024 a 2030 (escenario oportuno) USD |
|---------------------------------|------------------------------------|--|
| Brecha infraestructura | 69.199.266 | 102.461.503 |
| Brecha formación de docentes | 2.661.656 | 24.370.081 |
| Brecha gratuidad | 18.863.700 | 20.027.432 |
| Brecha alimentación escolar | 148.690.142 | 352.629.014 |
| Total | 239.414.764 | 499.488.030 |

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

Fuente: PNTE (2022).

En cuanto a las cuatro brechas fundamentales: infraestructura, alimentación escolar, capacitación docente y gratuidad, podrían cerrarse para el año 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 año 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 reducción consecuente de desigualdades. Dicha redistribución no se da hasta ahora en Paraguay (más bien, aumentan las desigualdades), porque la política tributaria no prioriza los impuestos a la riqueza en general, sino los impuestos al consumo.

La política educativa actual, conjuntamente con la política tributaria, constituyen una doble condena a la pobreza. Por un lado, son los hogares de los sectores en situación de pobreza los que erogan, o destinan, proporcionalmente más recursos financieros en educación, los que mayor peso tienen con respecto a los ingresos, sobre todo en los dos deciles más pobres que, en Paraguay, representan a la pobreza extrema. Esto revela la importancia que tiene el gasto público en educación en el presupuesto familiar y su relevancia en la reducción de la exclusión económica (Serafini, 2011: 35). Al mismo tiempo, son los mismos sectores que proporcionalmente aportan la mayor parte de sus ingresos en impuestos, principalmente a los impuestos sobre bienes y servicios.

Por lo tanto, fuera del discurso del «efecto derrame», el cual 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 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 ligada a las desigualdades en educación. Por un lado, el presupuesto destinado a la educación podría aumentar y la educación sería accesible para todos sin discriminación de ingresos, de ser definido el objetivo político en esos términos. Por otro lado, las desigualdades en el acceso a una educación de calidad reflejan las desigualdades estructurales del sistema económico paraguayo y 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 no se han derribado las barreras del rechazo sistemático a la tributación de las fortunas paraguayas, al impuesto a la agroexportación y al aumento del impuesto inmobiliario. Revisar e implementar estos impuestos, además de generar los recursos necesarios, sería emblemático del reconocimiento de la necesidad de reformar el modelo y reconocer a los pobres como trabajadores sujetos de derechos, no solo como pobres sujetos a subsidios (cuando no son considerados «malos» pobres por proponer modelos de trabajo o producción diferentes a los hegemónicos). Finalmente, la justicia fiscal, al promover los derechos dentro de un régimen capitalista, plantea una mejora en la democracia, al igual que la educación lo hace.

Vinculado a esto, el desarrollo de propuestas y estrategias de focalización, específicamente en las políticas de gratuidad y alimentación escolar, representa un obstáculo (cuando no una contradicción) para una perspectiva basada en los derechos: 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 sus 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 (confundiéndola 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 que han sido 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 1.300 millones de USD según las estimaciones (Zevaco, 2021). Asimismo, el impuesto del 10% a la agroexportación de granos en estado natural³⁷ generaría alrededor de 600 millones de USD anuales, dependiendo de las temporadas. Además, un modesto aumento del 1% en el impuesto inmobiliario representaría 78 millones de USD. Si los representantes del agronegocio argumentan que dichos impuestos afectarían no solo a ellos, sino también a las clases pobres campesinas, entonces es 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.

4. Propuestas y recomendaciones para alcanzar un financiamiento sostenible de la educación con justicia fiscal

El principio de equidad obliga a —desde un objetivo que plantea que todos los niños, niñas y adolescentes, y en general toda la población, que sea joven, rural, campesina, indígena o urbana, pobre o rica, tenga acceso a una educación de calidad— poner en marcha las políticas públicas desde varios enfoques para asegurar que todos y todas lleguen a un nivel lo más equivalente posible. Por lo tanto, obliga a tomar en cuenta la disparidad de las situaciones socioterritoriales y construir criterios de gestión que las contemplen.

Se requiere 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 en función de la adquisición de competencias, la universalización promoverá una mayor democracia.

Se recomienda 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 recomienda 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 más 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.

³⁷ Expedientes N° S-146460, 44241; S-115610 y S-126036, y S-095388, proyectos disponibles en <http://silpy.congreso.gov.py/>

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 recomienda 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 Ministerio de Educación y Ciencias (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. 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. Se debe proporcionar información sistemática sobre las realidades experimentadas por 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 de solidaridad, mediante la difusión de información sobre las dinámicas económicas y sociales, es uno de los primeros pasos a tomar.

Bibliografía

- Arbo, L. Mendoza de, & Sánchez Bernal, S. (2020). Evaluación de la cobertura de la merienda escolar en 4 departamentos de Paraguay. Años 2016-2018. *Pediatría (Asunción)*, 47(3), 151-158. 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-semester-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/Politicass-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
- 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
- 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
- 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
- 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
- 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., & Insaurrealde, 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

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

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>

