

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN EL PARAGUAY

Tomando en consideración la situación económica en que se encuentra el país, es difícil pensar a corto plazo en incrementar sustancialmente la inversión en educación por encima de la participación actual, pues los recursos internos no son suficientes para financiar los programas educativos.

El financiamiento de la educación depende principalmente del Presupuesto General de Gastos de la Nación, que asigna anualmente un determinado monto al sostenimiento y desarrollo de los servicios educativos. De acuerdo con la Constitución Nacional vigente, el artículo 85 prescribe un monto no menor al 20% al sector educación del total asignado a la Administración Central.

La participación del presupuesto del MEC en el Producto Interno Bruto (PIB) se ha ido incrementando anualmente en el período considerado, así llega a ser con relación al PIB, 4,5% en el año 2000; en cambio su relación con el Presupuesto General de Gastos (PGG) creció hasta el año 1999 (19,4%), para luego decrecer en el presente año a 17,4% (cuadro 2-A).

PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS DE LA NACION ADMINISTRACION CENTRAL (PGGN)										
Clasificación Institucional - 1996-2000 (En millones de Guaraníes)										
CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL	1996		1997		1998		1999		2000	
	Gs.	%	Gs.	%	Gs.	%	Gs.	%	Gs.	%
ADMINISTRACION CENTRAL	4166669	100	4361920	100	5235789	100	5757711	100	7661857	100
a. Poder Legislativo	43196	1	38861	1	40508	1	96041	2	104889	1
b. Poder Ejecutivo	3970682	95	3211557	74	3596223	69	3761334	65	4283677	56
1. Presidencia de la República	60245	1	57160	1	98894	2	99006	2	116858	2
2. Ministerio del Interior	267077	6	334795	8	340658	7	336946	6	390340	5
3. M. de Relaciones Exteriores	60877	1	72114	2	71409	1	83907	1	97666	1
4. Ministerio de Hacienda	277977	7	221561	5	226705	4	216132	4	231515	3
5. M. de Educación y Cultura	735320	18	863170	20	1007352	19	1117392	19	1329571	17
6. M. de Agricultura y Ganadería	306605	7	306791	7	358887	7	313306	5	362635	5
7. M. de Obras Púb. y Com.	553169	13	585596	13	682178	13	626991	11	725693	9
8. Ministerio de Defensa Nacional	293059	7	278653	6	291027	6	262025	5	284639	4
9. M. de Salud Pública y B. Social	298875	7	360266	8	376987	7	564706	10	593471	8
10. Ministerio de Justicia y Trabajo	71482	2	100367	2	112487	2	116504	2	118533	2
11. Ministerio de Industria y Comercio	23896	1	24736	1	23871	0	20816	0	29728	0
12. Ministerio de Integración	1807	0	2305	0	2033	0	0	0	0	0
14. Vice Presidencia de la República	4260	0	4043	0	3735	0	3603	0	3028	0
c. Oblig. Diversas del Estado	1016033	24	894675	21	1362816	26	1596632	28	2837939	37
d. Poder Judicial	152791	4	194912	4	217783	4	278727	5	411232	5
e. Otros Org. del Estado	20273	0	21915	1	18459	0	24977	0	24120	0

Fuente: PGGN

CUADRO 2 - A

PARTICIPACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL MEC EN EL PIB Y EN EL PGGN (Crecimiento interanual y anual acumulativo 1994-2000 (En mill. de Gs. Corrientes))								
AÑO	PIB	Incremento	PGGN	Incremento	TOTAL	Incremento	PARTICIPACION%	
	(1)	%	(2)	%	MEC(3)	%	3/1	3/2
1994	14.960.131	24,8	2.330.144	16,3	432.812	28,0	2,9	18,6
1995	17.698.589	18,3	3.262.507	40,0	588.286	35,9	3,3	18,0
1996	19.804.807	11,9	4.186.942	28,3	735.320	25,0	3,7	17,6
1997	20.934.352	5,7	4.361.920	4,2	863.170	17,4	4,1	19,8
1998	23.436.984	12,0	5.235.789	20,0	1.018.261	18,0	4,3	19,4
1999	27.444.935	17,1	5.757.711	10,0	1.117.392	9,7	4,1	19,4
2000	29.582.914	7,8	7.661.857	33,1	1.329.571	19,0	4,5	17,4
Incr.a.a.:	12%		22%		21%			

Fuente: Elaborado por la DPEI, en base a Cuentas Nacionales del BCP, y el PGG del MH. Presupuesto General de Gastos de la Nación. PIB del año 1997/8 corresponde a Cifra preliminar del BCP - PIB del año 1999 corresponde a cifra estimada en base a metas oficiales de crecimiento económico e inflación. REFERENCIAS: (1) Producto Interno Bruto (2) Presupuesto General de Gastos de la Nación (Presupuestado) (3) Presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura (Presupuestado) a: Incremento anual a.a.: Incremento anual acumulativo

Haciendo un poco de historia, el crecimiento del presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura, a partir de 1991, correspondió en gran parte al aumento de sueldos, especialmente de los docentes, además de la creación de nuevos rubros para los maestros de 1ra. categoría (nivel primario).

El mejoramiento de la oferta educativa se logró por medio de un crecimiento anual (en valores corrientes) superior del presupuesto del MEC (22%) en relación al del PGGN 21% y del PIB 12%.

Al comparar los incrementos ocurridos en valores constantes¹ con los corrientes, se aprecia que el crecimiento real es en todos los años inferior a lo que expresan los valores corrientes. Los crecimientos anuales deflactados muestran un crecimiento mayor

del presupuesto del MEC (9% anual), en relación al del PIB (2% anual), no así en relación al PGGN que crece a un ligero ritmo superior (11%), mostrando de alguna manera la misma tendencia de crecimiento.

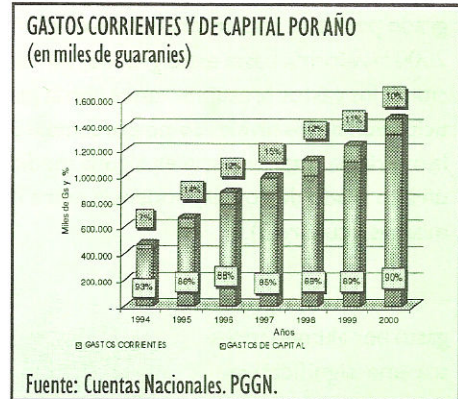
El período donde tuvo mayor crecimiento fue en 1995-96, donde la Reforma Educativa tuvo un impulso sustancial. En los años siguientes fue disminuyendo su crecimiento, hasta pasar a ser negativo en el año 1999 (-7,6%), es obvio que el proceso recesivo que atraviesa la economía impuso una reducción de los gastos de los entes públicos (-7,4% crecimiento real del PGG en 1999); pero la distribución de esta reducción no debería afectar al MEC, pues es un sector social cuyo castigo impone un retroceso enorme a la Reforma Educativa. (cuadro 2-B).

¹ Valores constantes, expresan el valor del dinero una vez deducido el efecto de la inflación, o sea evalúa el poder adquisitivo en relación al año base, en este caso 1982.

En cuanto a la distribución de los fondos presupuestarios autorizados para el funcionamiento del servicio educativo, un alto porcentaje es destinado a gastos corrientes (gráfico 1), que se refieren a pagos de sueldos de personal; dieta, viático y aguinaldo; materiales y suministros (útiles de oficina, papeles, impresos, petróleo y derivados); mantenimiento y reparaciones menores de edificios; conservación y reparación de maquinarias y equipos. En el año 2000 los gastos corrientes constituyen el 90% del presupuesto del MEC, compuesto principalmente por gastos en sueldo; este hecho constituye una importante razón de rigidez presupuestaria, dando poco margen para realizar inversiones educativas.

Entre el período 1994 y 1997 los gastos de capital en general han aumentado su participación, debido principalmente a la implementación del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MEC-BID) y el Programa de Mejoramiento de la Educación Secundaria (MEC-Banco

GRAFICO 1



Mundial); en 1998 comienza el descenso de los gastos de capital, hasta llegar a constituir el 10% del presupuesto del MEC en el año 2000. Cabe resaltar que los gastos de capital no son ejecutados el 100%, en primer lugar porque son los que más sufren recortes presupuestarios y en segundo lugar debido a la excesiva gestión burocrática para los trámites de desembolso.

En relación con los gastos discriminados por nivel de enseñanza, el 51% es destinado

CUADRO 2-B

PARTICIPACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL MEC EN EL PIB Y EN EL PGGN
Crecimiento interanual y anual acumulativo 1994-2000 (En mill. de Gs. Costantes 1982)

AÑO	PIB		PGGN		TOTAL MEC(3)	PARTICIPACION%	
	(1)	%	(2)	%		3/1	3/2
1994	1.038.537	3,1	161.759	-3,9	30.046	2,9	18,6
1995	1.087.404	4,7	200.449	23,9	36.144	3,3	14,9
1996	1.101.540	1,3	232.802	16,1	40.885	3,7	11,7
1997	1.130.180	2,6	235.385	1,1	46.580	4,1	11,0
1998	1.124.529	-0,5	254.192	8,0	49.435	4,4	6,7
1999	1.122.280	-0,2	235.445	-7,4	45.692	4,1	-7,4
2000	1.127.892	0,5	292.119	24,1	50.692	4,5	10,4
Incr. a.a.:	1%		10%		9%		

Fuente: Elaborado por la DPEI, en base a Cuentas Nacionales del BCP, y el PGG Presupuesto General de Gastos de la Nación.
OBSERVACIONES: Los datos del PIB constante se realizaron en base a su crecimiento real (1993/8) y previsto para 1999. Elaborado por el Departamento de Proyecto de la Dirección de Planificación Estadística e Información

a la Educación Inicial y a la EEB (1° al 8° grado por estar implementándose en el año 2000 la reforma hasta estos grados). Al relacionar los gastos presupuestarios con la participación de los niveles como porcentaje de la matrícula total muestra en alguna medida un alto grado de correspondencia entre las mismas. (cuadro 3).

El cálculo a priori del gasto por alumno muestra una significativa diferencia, incurriéndose en mayores proporciones de gastos por alumnos en los niveles superiores. Hay que destacar que el cálculo de los gastos por alumnos es una tarea sumamente difícil de realizar debido a que los mismos no se encuentran discriminados en el presupuesto por niveles educativos, debiéndose por tal motivo realizar algunos artilugios de distribución de los gastos en proporción a su matrícula de aquellos que



no pueden ser bien identificados por niveles.

En el gráfico 2 se visualiza la participación del financiamiento externo, y la manera en que ha ido disminuyendo en los últimos años.

El sueldo docente de EEB (1er y 2do ciclo) creció en 210% en valores nominales y 31% en valores constantes entre 1992 y el 2000, lo que se puede expresar en crecimientos anuales de 15,2% en valores nominales y de 3,5% en valores constantes.

Así puede observarse que el sueldo de los docentes de EEB son los que obtuvieron mayores incrementos, seguidos por los sueldos de los docentes del nivel medio, los cuales superan ampliamente a los del salario mínimo. Se debe aclarar que la comparación con el salario mínimo es por tener un punto de referencia,

CUADRO 3

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL GASTO POR NIVELES DE ENSEÑANZA / Año: 2000				
Nivel de enseñanza	Gasto anual por alumno	Gasto corriente público en porcentaje (1)	Distribución porcentual de la matrícula (2)	2/1
EEB (1er. y 2do. ciclo)	750.747	51	83	1,6
Secundaria	1.552.179	23	15	0,7
Terciaria	1.486.288	2	1	0,7
Otros		24		0

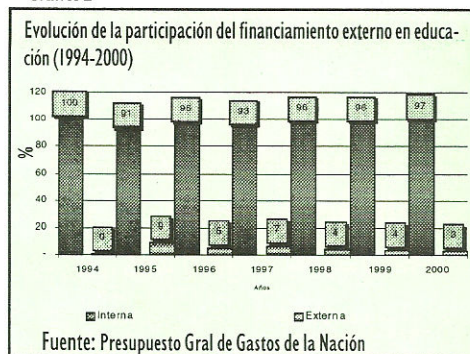
Fuente: Elaborado por la DPEI, en base a Cuentas Nacionales del BCP, y el PGG del MH. Presupuesto General de Gastos de la Nación. OBSERVACIONES: EEB, incluye Educación Inicial y del 1° al 8° grado. Secundaria incluye Enseñanza Técnica, desde el 3° curso hasta el 6° curso en el año 2000. Terciaria corresponde a Formación Docente. Otros corresponde a rubros presupuestarios que no pueden ser discriminados por niveles. El gasto por alumno se realizó dividiendo el gasto por nivel y prorrateando los otros gastos entre su matrícula. La matrícula es la proyectada por la Dirección de Planificación del MEC.

pues este corresponde al salario mínimo legal por 8hs diarias de trabajo; por otro lado el sueldo del docente de EEB se multiplica por dos turnos pues la mayoría de los docentes trabajan en más de un turno (cada turno es equivalente a 4hs. diarias), también es conveniente mencionar que los docentes de nivel medio pueden desempeñarse en un total de 260 hs. cátedras mensuales, motivo por el cual el cuadro expresa la cantidad máxima que pueden percibir.

El gráfico 3 expresa las variaciones del salario mínimo legal y el sueldo docente, entre los años 1992 y 2000, el sueldo docente para ambos niveles educativos superan al salario mínimo en todos los años.

La comparación del salario mínimo con el sueldo docente expresado en valores constantes o reales de 1992, muestra que ambos no han tenido grandes mejoras de su poder adquisitivo, pues el efecto corrosivo de la

Gráfico 2



inflación diluyó el aumento obtenido en guaraníes corrientes. En consideración particular, la brecha entre el sueldo docente real y el salario mínimo real se ha incrementado desde el año 1999 cuyos incrementos concedido a los docentes son considerables.

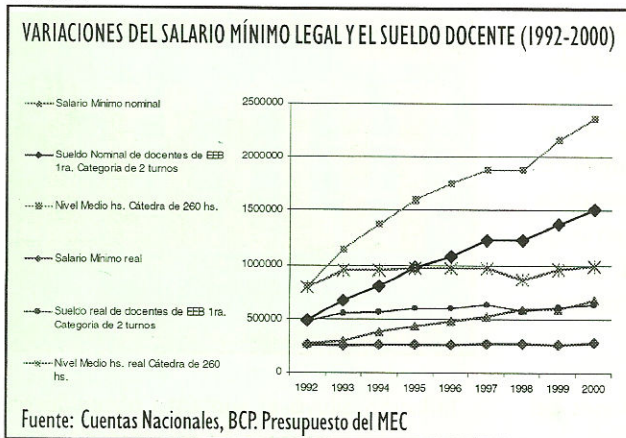
Es difícil medir la eficiencia en el uso de los recursos presupuestados, pero una idea puede darnos la evolución de los principales indicadores educativos, como la de cober-

CUADRO 4

COMPARACION DEL SALARIO MINIMO Y EL SUELDO DOCENTE (1992 - 2000)								
Año	SUELDO DOCENTE		Sueldo y salario en valores corrientes			Sueldo y salario en valores reales		
	Sueldo Nominal de docentes de EEB 1ra. Categoría	Remuneración por c/Hora Cátedra en el Nivel Medio	Salario Mínimo nominal	Sueldo Nominal de docentes de EEB 1ra. Categoría de 2 turnos	Nivel Medio hs. Cátedra de 260 hs.	Salario Mínimo real	Sueldo real de docentes de EEB 1ra. Categoría de 2 turnos	Nivel Medio hs. real Cátedra de 260 hs.
1992	244900	3100	269445	489800	806000	265202	482087	793307
1993	334300	4400	300000	668600	1144000	249792	556703	952540
1994	404450	5300	379500	808900	1378000	262086	558633	951657
1995	489400	6120	436425	978800	1591200	265789	596102	969062
1996	538300	6730	480068	1076600	1749800	266261	597116	970494
1997	613660	7200	528075	1227320	1872000	273756	636247	970451
1998	613660	7200	591445	1227320	1872000	274835	570316	869888
1999	689508	8315	591445	1379016	2161900	262165	611266	958289
2000	758400	9100	680162	1516800	2366000	283874	633055	987479
a.a.	15,2%	14,4%	12,3%	15,2%	14,4%	0,9%	3,5%	2,8%
Crec. de 1992-2000	210%	194%	152%	210%	194%	7%	31%	24%

Fuente: Presupuesto General de Gastos de la Nación. 1992-2000. Anexo Personal. MEC. Elaborado por la Dirección de Planificación, Estadística e Información. OBSERVACIÓN: Deflactado en el año 2000 en base a la inflación esperada del 14%

GRAFICO 3



tura de los niveles educativos que mostraba grandes déficit al año 1994 ha mejorado sustancialmente al año 1998, como por ejemplo las tasas brutas de escolarización del preescolar casi se duplicaron pasando de 37,6% a 68,6%, así también las mejoras de 17 puntos en las tasas brutas del 3° ciclo de la Educación Escolar Básica (EEB) y de 9 puntos en el bachillerato.



Por otro lado, los indicadores de eficiencia han mejorado y la repitencia y deserción han disminuido.

Me gustaría concluir con una serie de reflexiones:

- La inversión en educación sigue siendo baja, aunque ha mejorado levemente su participación en el PIB llegando probablemente al 4,5% del PIB en este año. Sin embargo, la recomendación surgida en el II Foro Iberoamericano organizado por la UNESCO para los gobiernos de la región fue la de buscar la forma de conseguir una inversión no menor al 6% del PIB en el área de la educación, y más recientemente, todos los organismos internacionales han recomendado una inversión del 7% del PIB, en educación.

- Del análisis de los indicadores se puede deducir que la educación en el período considerado ha mejorado, pero que para alcanzar las metas propuestas en el Plan 2020 que el 80% de los/as niños/as inscriptos/as en el 1° grado concluyan el 9° grado en el 2020, se requiere destinar más recursos al sector educativo, a fin de acompañar el proceso de reforma al ritmo adecuado para lograr acelerar las mejoras de las tasas de promoción, rendimiento, y transición a la secundaria; a su vez disminuir los niveles de abandono y repitencia.



- Tomando en consideración la situación económica en que se encuentra el país, es difícil pensar a corto plazo en incre-

mentar sustancialmente la inversión en educación, por encima de la participación actual, pues los recursos internos no son suficientes para financiar los programas educativos, debido a que no existen ingresos genuinos del Estado para hacer frente a sus gastos. Ante esta situación, siempre y cuando no se puedan aumentar la base impositiva mejorar las recaudaciones y racionalizar el uso de los recursos gubernamentales, convendría evaluar la posibilidad de buscar recursos en fuentes externas a través de las cooperaciones financieras Internacionales, recordando que estos recursos también deben ser pagados y que estamos hipotecando el futuro de otras generaciones. Además, es importante buscar la participación del sector privado con programas de capacitación, donaciones y becas entre otros.

Es fundamental que el Estado invierta más en educación, a fin de contribuir con el desarrollo económico vía formación de recursos humanos calificados (capital humano), y combatir uno de los factores determinantes del círculo vicioso de la pobreza que es el bajo nivel educativo de la población de un país.

INDICADORES EDUCATIVOS

TASA BRUTA (TB): La tasa bruta de escolarización se obtiene dividiendo la matrícula total de un determinado nivel o ciclo de enseñanza sin tomar en consideración la edad y la población de ese mismo año que, según las normas oficiales nacionales, debería estar inscripta en ese nivel.

TASA NETA (TN): La tasa neta de escolarización se obtiene dividiendo la matrícula de un nivel o ciclo de enseñanza en un grupo de edad dado (edad oficial) y la población en el mismo grupo de edad en un determinado año.

TASA DE PROMOCIÓN (TP): La tasa de promoción para un grado/curso de un nivel o ciclo de enseñanza en un año dado (año t) es el cociente entre los promovidos matriculados al grado/curso inmediato superior al año siguiente (año $t+1$) y la matrícula del grado/curso del año dado.

TASA DE REPITENCIA (TR): La tasa de repetición para un grado/curso de un ciclo o nivel de enseñanza en un año dado (año t) es el cociente entre el número de repitentes del mismo grado/curso del año siguiente (año $t+1$) y el número de alumnos del grado/curso de ese año (año t).

TASA DE DESERCIÓN (TD): Es el cociente entre el número de alumnos que desertan de un grado/curso de un ciclo o nivel de enseñanza de un año dado (año t) y la matrícula de ese grado/curso y año (año t).

TASA DE RENDIMIENTO (TRen): Es el cociente entre los alumnos egresados en el año $t+n$ y los matriculados o ingresados en el año t , en el primer grado/curso del respectivo nivel de enseñanza.

TASA DE RETENCIÓN: Es la proporción de alumnos de cada promoción que continúan normalmente sus estudios, dentro de un nivel o ciclo de enseñanza.