

**Financiamiento de la educación en el Paraguay.
Nuevos enfoques para pensar la transformación educativa
Financing education in Paraguay.
New approaches to thinking about educational transformation**

Jorge García Riart¹

Resumen

Paraguay se encuentra en medio de un proceso participativo de transformación educativa. Una revisión del estado del arte sobre financiamiento educativo aporta nuevas perspectivas para evaluar la política del gasto público en educación y comprender los nuevos enfoques que pueden orientar el debate el cambio educativo. Las tendencias son pasar de un modelo de Estado-productor a un Estado-proveedor, de un presupuesto público basado en un modelo productivo y economicista a un presupuesto orientado por su trazabilidad y transparencia para garantizar la equidad vertical por sobre la universalidad y horizontalidad actual.

Palabras clave: Financiamiento de la Educación; presupuesto público; Paraguay

Summary

Paraguay is in the middle of a participatory process of educational transformation. A review of the state of the art on educational financing provides new perspectives for evaluating the policy of public spending on education and understanding the new approaches that can guide the debate on educational change. The trends are to move from a producer-state model to a provider-state, from a public budget based on a productive and economic model to a budget oriented by its traceability and transparency to guarantee vertical equity over the current universality and horizontality

Keywords: Financing education; public Budget; Paraguay

Fecha de Recepción: 13/08/2020
Primera Evaluación: 15/08/2020
Segunda Evaluación: 15/09/2020
Fecha de Aceptación: 29/10/2020

Impacta en obertura, calidad y equidad de la educación

Como gastar mejor, como asignar recursos

Introducción

Existe la sensación de que las políticas de financiamiento asociadas a la educación que fueron implementadas hasta décadas pasadas ya no son suficientes para garantizar el derecho a la educación en el presente. Es necesario, por tanto, revisar otros modelos u otras perspectivas de financiamiento que contribuyan a pensar el proceso de transformación educativa en el que está inmerso actualmente el Paraguay.

El objetivo principal de este trabajo es desarrollar el estado de la cuestión del financiamiento educativo haciendo una revisión de las referencias locales y extranjeras en la materia. Cabe reconocer que la literatura local (en el Paraguay) no es muy exhaustiva, advirtiendo así que aún los análisis hallados están anclados en el estudio del presupuesto y no como una observación crítica de una política pública concreta, quizás por ausencia de ella misma.

En el Paraguay, en los últimos años, se produjeron discursos oficiales y periodísticos que cuestionaron los avances de la Reforma Educativa, implementada con fuerza en la década de 1990 tras la caída de la Dictadura militar, y particularmente, en la década de 2010 se produjeron estudios académicos sostenidos sobre el modelo de financiamiento de la educación pública, cuando coincidentemente la infraestructura de las instalaciones educativas empezaba a sucumbir.

Nuevas fuentes de financiamiento fueron abiertas en el debate público hasta la creación del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide) que marca un hito en la historia del financiamiento educativo como fuente oficial de provisión de recursos económicos dirigidos a apoyar el alcance de las metas educativas.

¿Es una respuesta eficaz el Fonacide a los problemas de financiamiento de la educación paraguaya? ¿Qué dimensiones debe atender una nueva política de financiamiento de la educación aplicada a nuestro país? Para responder a estas preguntas, la bibliografía y los informes producidos en la Región aportan elementos teóricos sustanciosos para apostar a una justicia distributiva de los servicios educativos. La formulación de una política de financiamiento que garantice el derecho de accesibilidad y gratuidad a la educación a primera vista es, por consiguiente, compleja. A la luz de las fuentes bibliográficas, aparecen nuevos enfoques que producen una ruptura con el pasado economicista y exigen la reformulación del rol del Estado en materia de educación.

Por tanto, en las siguientes hojas haremos una lectura crítica de las nuevas perspectivas sobre el financiamiento educativo, no una discusión economicista o financiera que escapa a nuestra habilidad o conocimiento especial.

Análisis breve de la Región

¿Qué pasa en la Región? Para

contextualizar el debate sobre el financiamiento educativo en el Paraguay, es necesario hacer un repaso de los análisis en el sector que han impregnado en el debate público también en países de la Región.

Alejandro Morduchowicz explica que el enfoque tradicional de las finanzas públicas de la educación en la Región de América Latina se focalizó en calcular los costos directos para llevar a cabo las políticas que los originan. Sin embargo, la restricción fiscal es la que impuso el ritmo y la posibilidad de aplicación de las políticas (Morduchowicz, 2011).

Para Morduchowicz (2002), las administraciones educativas no han sido ajenas a los avatares fiscales, organizacionales, etc. del resto de la Administración Pública a la que pertenecen. Si se atiende al presupuesto que administran, los organismos de conducción educativa se encuentran entre las organizaciones más grandes de sus respectivos Estados.

Como ejemplo de lo expresado, un informe sobre el financiamiento del sector educación en Bolivia coincide con la apreciación general de que el sector educación es el más beneficiado en la asignación de recursos públicos por parte del Estado con relación a otros sectores, al recibir 21% del total del gasto corriente, según datos del 2011, incluyendo universidades (Inch Sainz; Martínez Céspedes, 2013).

Sebastián Donoso Díaz también ofrece una visión crítica con respecto a la lógica de la gestión financiero-educativa

implementada en Chile. Arguye que el neoliberalismo validó la idea de que los resultados educacionales no están directamente asociados con el capital social, económico y cultural de las familias, sino básicamente con los procesos de gestión de los establecimientos escolares, poniendo especial atención al tipo de propiedad de la institución escolar (Donoso, 2006).

En Argentina el presupuesto de educación también tiene serios problemas estructurales en opinión de Alejandro Morduchowicz. Por ejemplo, el modo como evolucionó el gasto educativo con relación a la matrícula ha experimentado dificultades para captar recursos que satisfagan su propia dinámica. Además, el gasto educativo se concentra en el pago de salarios entre el 80% y el 90%, según la provincia Morduchowicz, 2002: 20).

En el caso de Uruguay un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) reveló que existen problemas para monitorear el uso de los recursos financieros destinados a educación: no existe información sobre el uso de los presupuestos a nivel de los centros educativos; y, en general, se carece de análisis de costo-beneficio de las diferentes políticas y programas educativos (Santiago y otros, 2016: 15).

Estas descripciones se parecen mucho a la realidad del Paraguay con respecto a los cálculos, los costos, los gastos, las metas alcanzadas. Al propósito del gasto público en educación

según el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) en 2017, comparativamente, muestra al Paraguay en el antepenúltimo lugar; 3,4%, por debajo de El Salvador y por encima de Guatemala.

Tabla 1. Gasto público en educación según % del PIB, 2017

País	%
Cuba	12,8
Costa Rica	7,4
Bolivia	7,3
Venezuela	6,9
Brasil	6,2
Argentina	5,5
Chile	5,4
EEUU	5,0
Ecuador	5,0
México	4,9
Uruguay	4,9
Colombia	4,5
Nicaragua	4,3
Perú	3,9
El Salvador	3,8
Paraguay	3,4
Guatemala	2,8
Haiti	2,4

Fuente: Banco Mundial <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

Punto de partida local

Años atrás, el Ministerio de Educación presentó la publicación *Una mirada a las finanzas de la educación en Paraguay* (CIIE-MEC, 2011), en la que distintos economistas nacionales y extranjeros entregaron su visión sobre las nuevas perspectivas del financiamiento educativo. El propio secretario de Estado de entonces, Luis A. Riart (2009-2011), afirmaba en el prólogo:

La perspectiva economicista que marcó la orientación de la política de inversión pública y que sostuvo las estrategias de inversión en educación durante

muchos años ha llevado a asunciones simplificadas que dan cuenta de que los resultados no son los que se esperaban, porque las variables que influyen en tales resultados no responden a una lógica lineal de insumos y productos.

(Riart, 2011)

La reflexión del ministro coincidió con las críticas retrospectivas de la Región. Gustavo Fabián laies, quien en sus *Debates de la política educativa en el nuevo milenio* incluyó un comentario sobre los avances y las debilidades de la educación en el Paraguay, señaló que las demandas de financiamiento en la década de 1990 fueron claramente cuantitativas. El debate era por mayores recursos, sin ingresar en la discusión los modos de implementar estos recursos (laies, 2011).

Precisamente, en la década de 1990, se gestó la Reforma Educativa en el Paraguay que supuso para su implementación una reflexión sobre el destino de la inversión pública. Existen varios exámenes realizados con respecto al financiamiento de la educación, que preferentemente proceden del Presupuesto General de la Nación, que asigna anualmente un determinado monto al sostenimiento y desarrollo de los servicios educativos.

El presupuesto del Ministerio de Educación, desde entonces, quedó atado al crecimiento de la matrícula en cada nivel educativo. En el 2008, como muestra, el 52% del presupuesto se destinaba a la Educación Escolar Básica, el 21% a la Educación Media y

el sólo 18% a las universidades nacionales (Palacios, 2009). En la Educación Inicial, las escuelas privadas y subvencionadas tienen mayor peso (29%) con relación a las escuelas públicas (71%) frente a los otros ciclos (Borda, 2008).

Gerda Palacios hizo un recuento de los recursos financieros que el Estado ha destinado a educación entre 1994 y 2008. Identificó que como porcentaje del presupuesto del Ministerio de Educación, la inversión en educación creció un 402% en valores corrientes (Palacios, 2009). Dentro de esta etapa, entre 1994-1999, el gasto en educación alcanzó casi el 4% del total del Producto Interno Bruto (Villalba, 2008). En realidad, la inversión realizada en educación a través de la Cartera de Educación, desde la Reforma Educativa, solo se incrementó en 33%, al año 2008 (Palacios, 2009).

En correspondencia, en el periodo 2009-2015, el gasto ejecutado por el Ministerio de Educación tuvo un crecimiento real fluctuante, según Lila Moliner en su informe sobre *El derecho a la educación y el gasto público en Paraguay*. En el periodo 2013-2015, el gasto real ejecutado pasó por la desaceleración del crecimiento (2013), el estancamiento (2014) y la recuperación (2015) sin llegar a los márgenes del crecimiento real del gasto del Gobierno central (Molinier, 2016).

El crecimiento del presupuesto del Ministerio de Educación respondió, en gran parte, con el crecimiento de pagos por servicios personales (salarios) debido a la creación de nuevos cargos docentes para la Educación Escolar Básica y al

mejoramiento salarial de los maestros (Villalba 2008; Palacios, 2009).

Una mirada en detalle sobre el presupuesto para educación en el Paraguay -realizado por Cynthia Brizuela (viceministra de Educación en 2012-permite observar que más recursos fueron colocados para pagar salarios y que, por lo tanto, se planearon recursos deficientes para otros programas educativos. Al analizar varios indicadores de eficiencia en educación (registro, retención y logro), uno puede ver que hay algún beneficio del sistema –dice la investigadora- Sin embargo, también se puede ver que los resultados académicos no mejoraron y en algunos casos empeoraron (Brizuela, 2008).

En una exploración similar, Dionisio Borda expone sobre la eficiencia del gasto público en el Paraguay:

A partir de los [años] noventa, se dio inicio a la reforma educativa que dio lugar a una mayor cobertura de la educación primaria y preescolar, pero la calidad de la educación no ha mejorado a pesar del incremento substancial de la transferencia fiscal (más del 2% del Producto Interno Bruto) a causa de la escasa preparación de los recursos humanos en educación.

(Borda, 2008)

El gasto público en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto y del gasto total de Gobierno ha sido tradicionalmente bajo en el Paraguay. A pesar de los grandes esfuerzos, sigue siendo un desafío lograr una

equidad que permita a los más pobres y marginados tomar parte en la sociedad del conocimiento y beneficiarse de la riqueza a la que se accede por medio del aprendizaje (Parra, 2009).

Eficiencia de la política educativa

El caso de la Reforma Educativa del Paraguay es, para algunos analistas, un ejemplo demostrativo de la relación entre las decisiones políticas y su posibilidad de sustentación en determinadas coyunturas. Fabián Iaies lo incluye justamente como un caso de políticas educativas latinoamericanas que merece ser documentada. La Reforma fue planificada en la década de 1990, en coincidencia con un proceso de recuperación de libertades políticas tras una larga dictadura militar. Quedó asociada, desde entonces, a la vuelta la democracia.

Esto permitió que esa política contara con un notable consenso para avanzar y que su agenda fuera viable. Dicha percepción asociada entre reforma educativa y democracia le dio enorme capacidad de acción al Ministerio de Educación y a la sustentabilidad de los equipos y a las acciones en el transcurso de un largo periodo, situación muy poco habitual en las políticas públicas del Paraguay.

(Iaies, 2011:139)

Pero, el especialista en políticas educativas piensa que, tres lustros después de la puesta en marcha de la Reforma Educativa, su fuerza prácticamente no existe, cuya desventaja precisamente se enraíza en la fuerte

vinculación que tuvo con un proceso político concreto (Iaies, 2011:139). Puede que el creciente desencanto con la democracia contribuya en la actualidad a una débil percepción sobre los impactos de la Reforma Educativa.

No obstante, la mirada crítica sobre los efectos de esta política se configura en aquellos derechos universales que precisamente se adjudicaron al Estado como garante, tales como la gratuidad y la obligatoriedad de la educación. Una situación similar experimenta República Dominicana. El análisis de Roberto E. Liz y Enrique Ogando B. da cuenta que a pesar del crecimiento económico, no se ha aprovechado socialmente esa nueva riqueza generada y la captación de recursos por parte del Estado es muy baja lo que dificulta el cumplimiento de equidad y justicia social (Liz; Ogando, 2003).

Luis Ortiz S. analizó las estrategias sociales que apuntan al éxito educativo así como las representaciones vinculadas con ellas. En el libro *Educación y Desigualdad*, sostiene:

Ciertas políticas públicas intentaron, durante el proceso de democratización política, promover la igualdad de oportunidades para grupos sociales relegados en el espacio social. Si este propósito no se cumplió parcialmente es porque se descuidó un aspecto crucial que escapa a los diagnósticos corrientes sobre la estructura social, la igualdad de oportunidades educativas, de modo que la debilidad en el desempeño del sistema educativo fue uno de los

problemas mayores.

(Ortiz, 2012:18)

Ortiz dice, además, que las desigualdades preexistentes a la Reforma Educativa siguen intactas. Es decir, ella no logró enlazar el rendimiento educativo con el desarrollo económico, sino más bien, se desperdiciaron las oportunidades de canalización de una población activa con mayor nivel de formación hacia la reconversión productiva de la economía (Ortiz, 2012:19). La Reforma privilegió el aumento del público escolar y la expansión del sistema educativo en el territorio nacional en detrimento de la reducción de las desigualdades de desempeño educativo (Ortiz, 2012:110).

El propio Luis Riart, en ejercicio de la administración central de la educación paraguaya, señaló con respecto a la inversión, en la publicación intitulada *Nueva Escuela Pública*, lo siguiente:

La igualdad de condiciones para el acceso, que en otros escenarios pudo haber sido un logro del Estado, hoy en un escenario diferente, no basta. La relación costo-beneficio también es insuficiente a la hora de evaluar la importancia de la inversión pública en educación, porque los beneficios de la misma impactan tanto individual como colectivamente en otros indicadores sociales y económicos...

(Riart, 2011)

Las debilidades de la Reforma desde su nacimiento al presente pueden ser explicadas también por otros factores tal como el financiamiento. Para Sara Villalba, la inversión en educación comenzó a desacelerarse en el país

desde comienzo de la década del 2000, como efecto del lento crecimiento de la economía. A su juicio, esta reducción del gasto en educación se traduce actualmente en infraestructuras precarias e insuficiente cantidad de materiales didácticos principalmente en las áreas urbanas y rurales. A pesar del crecimiento del presupuesto, existe un déficit de rubros docentes, por ejemplo, al menos 13 de cada 100 docentes trabajan gratis sobre una muestra de 85.746 educadores (Villalba, 2008). Esta evidencia es compartida por otros analistas que sostienen que el incremento del presupuesto no está de acuerdo con las necesidades de infraestructura y apoyo pedagógico a los maestros (Brizuela, 2008).

Cynthia Brizuela encuentra otra razón no despreciable en el análisis de los resultados educativos en su relación con el financiamiento. Señala que el inapropiado proceso de selección (falta de transparencia y muy costoso) o los programas de asistencia tales como complementos nutricionales y kit escolares están muy mal administrados y altamente politizados (Brizuela, 2008).

Para escapar de la presión política hondamente insertada en el sistema educativo, ha sido un objetivo razonable en los últimos años encontrar fuentes de financiamiento que pudieran además desatar el exclusivo apego a los recursos del Tesoro (Fuente 10) que cubren el 100% de los gastos. Así, surge el Fondo Nacional de Inversión y Desarrollo (Fonacide) y el Fondo para la Excelencia de la Educación

y la Investigación (FEEI) por Ley no. 4.738/2012 mediante la transferencia de royalties generados por las entidades binacionales de producción de energía hidroeléctrica.

Pero, los medios de comunicación publicaron constantemente la sobrefacturación y la falta de control de calidad de las obras y adquisiciones que fueron emprendidas con aquéllos fondos transferidos a gobernaciones y municipalidades. Lila Molinier hizo un estudio especial sobre la importancia de los recursos del Fonacide y del FEEI que delata ciertos riesgos previstos al asignar recursos extraordinarios a la inversión en el aumento de la calidad de la educación sin considerar la capacidad de diseño y gestión de programas y proyectos en las instituciones.

Las quejas y reclamos acerca de la situación actual de la educación paraguaya se han multiplicado en los dos últimos años ante las evidencias del déficit de gestión del Ministerio de Educación y Cultura (...) sumado a la preocupación sobre los efectos de la desigualdad social en la cobertura y calidad de la educación, los contenidos y la metodología de la enseñanza, los resultados en los estudiantes de todos los niveles educativos. Asimismo, las referencias a la inversión pública, en un contexto en el que han aumentado los recursos disponibles para la educación, como nunca antes.

(Molinier, 2016)

Nuevos enfoques

Aún con ciertos índices positivos de

cobertura y eficiencia, el principal déficit de la educación paraguaya sigue siendo la calidad. Para ello, nuevos enfoques de aseguramiento de este valor deben ser analizados con profundidad. A la vista, parece que ciertos mecanismos de financiamiento implementados en décadas pasadas deben ser reajustados hacia nuevas políticas que garanticen la equidad.

Ciertamente, a pesar de los grandes esfuerzos, sigue siendo un desafío lograr una equidad que permita a los más pobres y marginados tomar parte en la sociedad del conocimiento y beneficiarse de la riqueza a la que se accede por medio del aprendizaje.

Para garantizar calidad con equidad se supone, además de los argumentos técnicos y políticos, un plan de inversión sostenible que lo haga posible desde una perspectiva basada en el principio del derecho a la educación, que supere las visiones sustentadas sólo en los procesos de producción de las teorías clásicas de la economía.

(Riart, 2011)

Alejandro Morduchowicz visitó el Paraguay en varias ocasiones para apalancar la discusión sobre el financiamiento de la educación. En uno de los capítulos insertados en *Una mirada a las finanzas de la educación en Paragua*, sostiene:

El logro de objetivos no es solo una función de la cantidad de recursos disponibles, sino también de su distribución y utilización. Por lo tanto, si bien lo primero es una condición

necesaria para mejorar distintos aspectos del servicio educativo, no es suficiente para alcanzarlos. Ahora bien, en muchos casos, la prosecución de estos objetivos no se trata de una decisión de política educativa sino de política a secas.

(Morduchowicz, 2011)

Y el presupuesto además de ser una herramienta técnica es además una herramienta política. Es política porque refleja los objetivos del Estado; es técnica porque de su buen diseño depende el cumplimiento de los objetivos (Serafini, 2011).

Verónica Serafini (2011), en otro capítulo de la citada publicación oficial, sostiene que en el debate presupuestario, además de ponerle la mirada a la eficiencia, la calidad y la transparencia del gasto, resulta ineludible la responsabilidad de tomar medidas en pos de una justicia distributiva.

Robert Berne y Leanna Stiefel, investigadores de la Universidad Johns Hopkins, realizaron un esfuerzo por medir la equidad en el sistema escolar norteamericano y proponer su metodología y dimensiones de análisis, que vale la pena ser recordados. El principal problema de la justicia distributiva es indagar de qué, cómo, cuánto y a quién distribuir, propusieron los expertos (Berne y Stiefel, 1984).

Hemos visto que la lógica cuantitativa de financiamiento privilegió durante cierto tiempo la equidad como equivalente a igualdad, principalmente con la idea de contar con escuelas a la que asistir. Igual tratamiento para los iguales. Este criterio

se conoce como igualdad de recursos y define una tecnología de producción del servicio educativo. Pero, los fuertes aumentos del gasto en educación no han arrojado mejores resultados, como se ha demostrado en investigaciones previas tanto específicas por país como en análisis comparativos (Scartascini, 2015).

Sucedió, en general, en las políticas educativas latinoamericanas una contradicción o una insuficiencia de la equidad horizontal. Procesos homogéneos pueden derivar en resultados heterogéneos, por eso, para alcanzar resultados homogéneos, a veces, es necesario actuar heterogéneamente (Schiefelbein y Tedesco, 1995).

Para garantizar un adecuado y cuidadoso vínculo entre gasto educativo y equidad, la equidad vertical supone compensar a los docentes cuyo esfuerzo y capacidad son necesarios para atender a una matrícula heterogénea. De lo contrario, en la medida que el gasto por alumno es el mismo para todos, habría una sobreinversión en los que menos recursos necesitan (Morduchowicz, 2011).

Garantizar la equidad también supone una política de adecuación. Existen varias propuestas en esta línea. Una trata de nivelar el campo de juego para que ninguna situación externa o no controlable por los niños influya de manera negativa en la igualdad de oportunidades (Roemer, 1995). Otra idea es comprometer el financiamiento

y los recursos para promover el buen desempeño en función de que los niños más desfavorecidos alcancen elevados niveles mínimos de resultados y puedan emparejar sus oportunidades con otros más favorecidos (Clune, 1994).

En la definición de políticas educativas, existe una tendencia actual de reflexionar sobre quiénes toman las decisiones de gasto, de qué modo se distribuyen los recursos, qué se financia, cómo se rinde cuenta. En tal sentido -para laies (2011:110)- la política educativa incorpora la discusión del financiamiento como un elemento interno y no como una condicionalidad planteada por los ministerios de Economía.

Los nuevos esquemas de abordaje observados en el debate parecen haber construido la certeza de que una política educativa debe contar con una toma de decisiones sobre los modos de financiamiento del sistema, es decir, incorporando al financiamiento educativo las propias definiciones de las políticas. La política de financiamiento se vuelve la política educativa y no un insumo para ella.

laies, 2011:112

En definitiva, siguiendo el planteamiento de Carlos Scartascini, con respecto a la definición de políticas públicas en general, y de educación, en particular, cabe detenernos a pensar quiénes las deciden, ya que el potencial de las medidas asumidas por las mismas de arrojar resultados positivos dependerá de la calidad del proceso de formulación e implementación a través del cual se

debatan, se aprueben y se ejecuten. La evidencia indica que los países con mejores procesos de formulación e implementación de políticas públicas obtienen mejores resultados en términos de crecimiento económico e indicadores de desarrollo humano (Scartascini, 2015).

Para Carlos Scartascini, existen intereses, incentivos y restricciones que inciden en los actores en el momento de diseñar y ejecutar las políticas públicas. Estas últimas no son simplemente un objeto de selección y decisión de un planificador social, sino que en realidad constituyen el resultado de un proceso de negociación entre diversos actores con distintos intereses bajo las limitaciones que imponen las instituciones y el contexto en materia de capacidades. En adelante, para otorgar cierta eficiencia a las políticas públicas, es necesario evaluar bajo qué condiciones las políticas serán mejores en el largo plazo; esto es, qué país será capaz de sostener en el tiempo las reformas o programas sociales que se realicen (Scartascini, 2015).

Para Alejandro Morduchowicz, formularse este tipo de interrogantes nos es tarea común entre los hacedores de política, ni el sistema de información educativa o, alternativamente, el del planeamiento y la programación presupuestaria permiten contestarlos, siquiera, en forma somera.

Las dificultades de responder al interrogante sobre la magnitud de los recursos necesarios para el

sostenimiento del sistema educativo y la implementación de políticas de equidad no se deben a limitaciones propias del análisis económico ya que su dilucidación no se encuentra dentro de su campo específico; al menos, no es la única disciplina que debe contribuir a esclarecer este asunto.

(Morduchowicz, 2002)

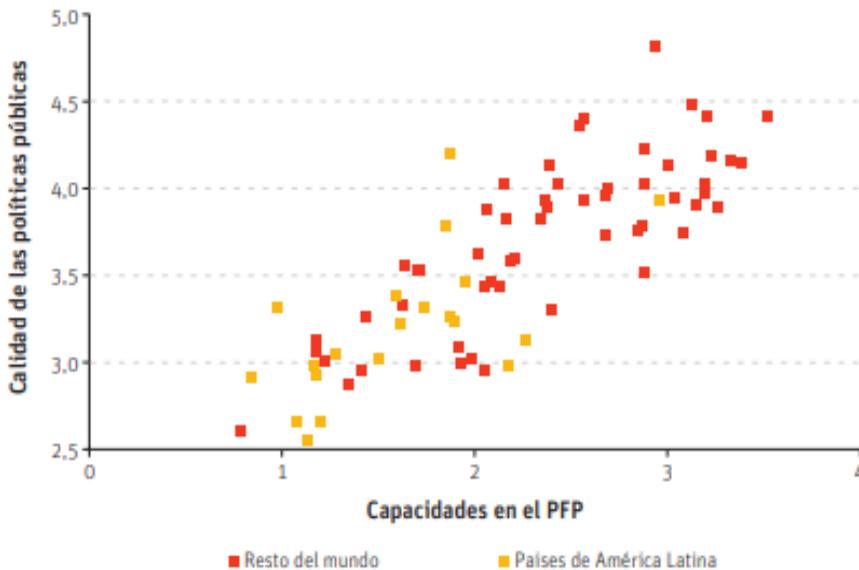
Pero, sin duda, Paraguay tiene que mejorar su posición en el ranking de calidad de la formulación de políticas públicas, entre ella la política educativa o más concretamente la política de financiamiento de la educación. Al 2014,

nuestro país en la relación calidad y capacidades de elaboración de políticas públicas se encontraba por encima de Haití y por debajo de Venezuela (Scartascini, 2015). Un estudio sobre la relación en los resultados de la políticas de financiamiento público (PFP) y la calidad de las políticas públicas ubica al Paraguay entre los países de América Latina peor posicionados (Scartascini y Tommasi, 2010).

Conclusiones

En el marco del proceso participativo de transformación educativa que asumíó

Gráfico 1. Resultados del PF y calidad de las políticas públicas



Fuente: Scartascini y Tommasi (2010), incluido en Scartascini (2015).

el Estado paraguayo, es necesaria la revisión sobre los enfoques de financiamiento educativo para asumir nuevos desafíos. En esta línea, se desarrolló la revisión de la literatura actual y los nuevos análisis sobre el presupuesto público destinado a educación.

En primer lugar, cabe decir que los estudios sobre la política de financiamiento de la educación, no sólo en el Paraguay, se han formulado en general bajo un modelo productivo y economicista simplista, cuyos resultados se reflejan en términos cuantitativos (aumento del presupuesto en función de las metas a alcanzar) excesivamente supeditados a la política fiscal o la inflación, tal como señalan los analistas Morduchowicz (2011) y Palacios (2009).

A decir de Ortiz (2012:109-110), la ideología predominante en la formulación de la política educativa fue autoritaria, caracterizada además de falta de institucionalidad y falta de gestión. Si bien, la Reforma Educativa favoreció la expansión del sistema educativo, no se recogen datos positivos sobre la reducción de las desigualdades de desempeño educativo.

Una de las características del presupuesto del Ministerio de Educación del país es que el incremento del mismo está relacionado con el crecimiento de salarios de los docentes. Como diría (Scartascini, 2015), en términos generales, las políticas todavía tienden a canalizar beneficios privados hacia ciertos individuos, facciones o regiones, y no a

favor del interés público.

En segundo lugar, aun con las mejoras de los indicadores de cobertura y eficiencia, el principal déficit de la educación paraguaya sigue siendo la calidad y la igualdad. El incremento del número de individuos que acceden al sistema educativo ocultó el problema de la calidad de la enseñanza y de las desigualdades de desempeño entre las clases sociales (Ortiz, 2012:111). En el debate presupuestario, además de ponerle la mirada a la eficiencia, calidad y transparencia del gasto, resulta ineludible la responsabilidad de tomar medidas en pos de una justicia distributiva (Serafini, 2011).

Pero esta mentada justicia distributiva no implica necesariamente una política de equidad horizontal, bajo el supuesto de que a todos hay que ofrecer todo sin distinción, sino encontrar aquellos grupos de población relegados del sistema para favorecerlos con políticas que ofrezcan nivelar sus oportunidades de acceder a una educación de calidad o de desarrollo personal y social. Es lo que llaman, equidad vertical y se puede ejemplificar en ciertos programas emblemáticos compensatorios que el Estado ha implementado en los últimos años.

Marta Lafuente, quien también ocupó la titularidad del Ministerio de Educación, piensa que es necesario comprender que la baja calidad de la educación es una de las formas de inequidad social. Esto constituye un gran desafío para la educación democrática, ya que no

se trata solamente de enseñar, distribuir conocimientos en la materia, sino de la experiencia de convivencia de los diferentes grupos sociales en los espacios educativos, es decir que en la escuela empieza el proceso de cohesión social (Lafuente, 2013).

En tercer lugar, visto el estado del arte con respecto al financiamiento educativo desde distintas perspectivas internacionales y enfocadas en la Reforma Educativa local, se hace necesario replantearse el concepto de eficiencia como medio de incrementar la inversión efectiva sobre educación. ¿Qué dimensiones debe atender una nueva política de financiamiento de la educación aplicado a nuestro país?

En esta línea, la propuesta de Brizuela es muy pertinente. El presupuesto destinado a inversión educativa debe reunir las siguientes características: trazabilidad y transparencia, calidad de la educación primaria e involucramiento de la sociedad civil. La primera particularidad implica que la sociedad civil pueda conocer y controlar el gasto del presupuesto público; el segundo rasgo tiene que ver con la calificación de los docentes y la disponibilidad de materiales de enseñanza y, por último, que la sociedad civil se empodere como contralora del sistema público de educación (Brizuela, 2008).

La prioridad, en términos de la eficiencia del gasto público, es reconvertir la función del Estado-productor a Estado-proveedor de servicios. Es decir, reforzar la capacidad de entrega de servicios,

supervisar las iniciativas privadas comerciales que surgieron frente a estos vacíos del servicio público, apertura y rendición de cuenta a la opinión pública. Con mecanismos de incentivos institucionales y personales, y mayor control, las políticas públicas básicas cumplirán su cometido; y, este es el gran desafío para construir el cimiento de un gasto público eficiente (Borda, 2008).

De cualquier modo, las políticas educativas son complejas, y no siempre la educación es toda la solución para lograr desarrollo económico y justicia social. Se necesitan condiciones de cooperación -como un acuerdo nacional- que involucre a todos los actores políticos, sociales y de Estado, si se pretende efectos esperados y garantizar permanencia en el tiempo. Las claves, entre otras, como dice Scartascini (20015), es que los actores tengan horizontes temporales de largo plazo y los escenarios para el intercambio político se encuentren bien institucionalizados.

Claridad y calidad son necesarias para asegurar la eficiencia del financiamiento público de educación. Claridad, como la franqueza y la confianza de un presupuesto racional y razonable. Calidad, no sólo en la formulación de la política sino en sus resultados. El potencial de las medidas de política de arrojar resultados positivos dependerá de la calidad del proceso de formulación e implementación a través del cual se debatan, se aprueben y se

ejecuten (Scartascini, 2015).

Como diría Morduchowics (2011), muchas veces, alcanzar las metas educativas, no depende de una decisión de política educativa, sino simplemente de políticas a secas. Y en este punto es donde todos, Gobierno y sociedad civil, debemos ponernos serios.

En la tabla de más abajo, se resumen los nuevos enfoques de financiamiento de la educación a la luz de la discusión

presentada. Las tendencias son pasar de un modelo de Estado-productor a un Estado-proveedor, de un presupuesto público basado en un modelo productivo y economicista a un presupuesto orientado por su trazabilidad y transparencia para garantizar la equidad vertical por sobre la universalidad y horizontalidad actual.

Tabla 2. Nuevo enfoque en las políticas de financiamiento de la educación

Categoría	Actualidad	Nuevo enfoque
Función del Estado:	Estado-productor	Estado-proveedor
Presupuesto público:	Basado en un modelo productivo y economicista	Trazabilidad y transparencia
Política educativa:	Universalidad y horizontalidad	Equidad vertical

Elaboración propia

Notas:

(1)Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica. Doctor en Educación Superior por la Universidad de Palermo; consultor en la elaboración del informe sobre Financiamiento Público de la Educación en el Paraguay (Juntos por la Educación, 2019); miembro del Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica y actualmente sistematizador del componente participación ciudadana para la elaboración Agenda 2030 del proceso de Transformación Educativa del Paraguay.jordiriart@yahoo.com

Referencias bibliográficas

- BERNE, R.; STIEFEL, L. (1994). The measurement of equity in school finance: conceptual, methodological and empirical dimensions. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- BORDA, D. (2008). ¿Eficiencia del gasto público en Paraguay? Una breve consideración. Konrad Adenauer Stiftung.
- BRIZUELA, C. (2008). Education expenditures: budget tracking analysis of thirty Paraguayan educational institutions. CADEP
- CLUNE, W. (1994). The Cost and Management of Program Adequacy: An Emerging Issue in Educational Policy and Finance, en *Educational Policy*, 8(4), 365–375.
- DONOSO, S. (2006). “Financiamiento y gestión de la educación pública chilena de los años

- 90”, en *Cadernos de Pesquisa*, 36 (127) 151.
- IAIES, G. F. (2011). *Los debates de la política educativa en el nuevo milenio*. Buenos Aires: AIQUE Educación.
- INCH, M.C.; MARTÍNEZ, R. (2013). “Financiamiento del sector educación en Bolivia 2011-2013”. Fundación Jubileo.
- LAFUENTE, M. (2013). “Retos para la equidad y el futuro”, en Jorge García Riart (coordinador). *Financiamiento de la Educación Superior (35-47)*. Asunción: UCNSA-Congreso Nacional.
- Liz, R.; Ogando, E. (2003). *Análisis Económico de la Educación en la República Dominicana*. UNESCO-FLACSO.
- 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)*. Servicio Paz y Justicia Paraguay.
- MORDUCHOWICZ, A. (2002). *El financiamiento educativo en Argentina. Problemas estructurales, soluciones coyunturales*. Buenos Aires: IIPPE-UNESCO.
- MORDUCHOWICZ, A. (2011). “Economía de la educación en América Latina”, en Luis Riart (coordinador). *Una mirada a las finanzas de la educación en Paraguay. La inversión en la Nueva Escuela Pública (13-32)*. Asunción: CIIE-MEC.
- ORTIZ, L. (2012). *Educación y Desigualdad*. Biblioteca de Estudios Paraguayos, vol. 99. Asunción: CEADUC.
- PALACIOS, G. (2009). *Financiamiento de la educación, sus logros y desafíos en el Paraguay*. Año XX, no. 38. Asunción: Población y Desarrollo.
- PARRA, O. (2009). “La gestión de los centros de enseñanza obligatoria en Paraguay”, en Red AGE. *La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Iberoamérica (102-108)*. UAB-ORT.
- RIART, Luis (2011). “Presentación”, en Luis Riart (coordinador). *Una mirada a las finanzas de la educación en Paraguay. La inversión en la Nueva Escuela Pública (7-10)*. Asunción: CIIE-MEC.
- ROEMER, J. E. (1998). *Equality of opportunity*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- SANTIAGO, P. y otros. (2016). *OCDE Revisión de recursos educativos: Uruguay*. Instituto Nacional de Evaluación Educativa (para la edición en español).
- SCARTASCINI, C. (2015). “La economía política de las políticas públicas”, en Alejandro BONVECCHI, J., JOHANNSEN y SCARTASCINI, C. *¿Quiénes deciden la política social? Economía política de programas sociales en América Latina (15-33)*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- SCARTASCINI, C. Y M. TOMMASI (2010). *The Politics of Productivity*, en Pagés, C., editora. *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- SCHIEFELBEIN, E. Y TEDESCO, J. C. (1995). *Una nueva oportunidad: el rol de la educación en el desarrollo de América Latina*. Ediciones Santillana, Buenos Aires: Argentina
- SERAFINI, V. (2011). “La equidad como criterio de decisión presupuestaria”, en Luis Riart (coordinador). *Una mirada a las finanzas de la educación en Paraguay. La inversión en la Nueva Escuela Pública (33-40)*. Asunción: CIIE-MEC.
- VILLALBA, S.M. (2008). *Canje de deuda por educación en Paraguay*. Asunción: Fe y Alegría Paraguay.