



Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay
IEALC-FSOC
Universidad de Buenos Aires, Argentina



Universidad Nacional de Pilar
Ñembucú
Paraguay

Ponencia presentada en el

XI Taller: “Paraguay desde las Ciencias Sociales”

Pilar. 7, 8 y 9 de junio de 2018

Universidad Nacional de Pilar

**Financiamiento de la educación superior en Paraguay: inversión estatal en
Universidades Públicas entre el 2007 al 2018**

Palabras claves: Enseñanza Superior, Enseñanza Pública, Financiación de la Educación.

Ever Federico Villalba Benítez
Rolando Junior Ortega Carrasco

Universidad Nacional de Pilar
evervill@gmail.com

Este artículo ha sido postulado para su evaluación en ACADEMO Revista de investigación en Ciencias Sociales y Humanidades.

Financiamiento de la educación superior en Paraguay: inversión estatal en Universidades Públicas entre el 2007 al 2018

Palabras claves: Enseñanza Superior, Enseñanza Pública, Financiación de la Educación.

Resumen:

Se analiza la inversión del Estado en las universidades públicas a partir de informes oficiales del Ministerio de Hacienda, para ello, la investigación adopta un enfoque cuantitativo, con diseño retrospectivo, longitudinal y descriptivo. El periodo de revisión incluye los presupuestos desde el 2007 al 2018. Los principales resultados permiten identificar que la Universidad Nacional de Asunción (UNA) concentra la mayor parte de los recursos, al 2018 su asignación representa el 76,83% del total de los fondos. Además, el aumento que recibió la misma universidad en el último año, equivale al doble del total presupuestado para la universidad más nueva, en periodos anteriores, el incremento de recursos a la UNA se equiparó al presupuesto total de tres universidades del interior, considerando estas situaciones, urge una política de financiamiento para garantizar el derecho a la educación superior mediante un aumento y redistribución del presupuesto.

Introducción

La Educación Superior en la actualidad es objeto de amplios debates en los cuales se busca predecir sus tendencias futuras para nuestra región, debido que particularmente en los países de América Latina, se han transitado un amplio y dinámico conjunto de cambios en los sistemas educativos, especialmente en el nivel superior.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha realizado varias conferencias como ámbito de discusión académico, político y económico para que los resultados de éstas puedan ser tomadas por los países miembros como delineamientos para la ejecución de políticas públicas en el marco de acciones propuestas para el mejoramiento de la educación.

En la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe celebrada en el 2008 en Cartagena de Indias, Colombia, organizada por el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe – IESALC, se aprobó un documento que declara y define la Educación Superior como: “Un

derecho humano y un bien público social” y que “Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar éste derecho” (CRES, 2008).

Así también, la Declaración Final de la II Conferencia Mundial de Educación Superior realizada en el 2009 en París, Francia, sostiene que: “La educación superior como bien público es responsabilidad de todos los que apuestan a ella, especialmente los gobiernos” (UNESCO, 2009). Se enfatiza el carácter de Bien Público Social de la Educación Superior y en su condición de Derecho, por lo que el Estado es responsable de velar por el cumplimiento de ella (LEY 4995 de Educación Superior, 2013, artículo 4º), y solo puede ser un derecho real en la medida que el acceso a la formación universitaria no tenga limitaciones más que los méritos requeridos (Villalba, 2016).

De esta forma se considera que las posibilidades de expansión y mejoramiento de la educación superior, y el goce y usufructo de un derecho humano fundamental, como la educación, están determinados decisivamente por los recursos económicos que los países invierten en ellos.

Problemática propuesta y contexto

Este trabajo busca examinar el desarrollo de la inversión estatal en las universidades públicas paraguayas y a partir de allí vislumbrar los desafíos que debe afrontar la Educación Superior universitaria en el Paraguay teniendo en cuenta su contexto histórico, social y económico para lo cual es necesario considerar los siguientes elementos:

El inicio de la historia universitaria en Paraguay es muy reciente, data de finales del siglo XIX con la fundación de la Universidad Nacional de Asunción en 1889, tres siglos y medio posterior a la fundación de la Universidad de Santo Domingo, la más antigua de Latinoamérica, fundada en el año 1538. Esto posiciona a Paraguay en el último Estado Americano en contar con una casa de estudios de esta característica (Carbone & Giménez, 2015).

La Universidad Nacional de Asunción por más de setenta años fue la única institución universitaria del país, hasta la fundación de la Universidad Católica de Asunción en 1960 (Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior - A.N.E.A.E.S., 2017; Carbone & Giménez, 2015).

Tras la promulgación de la Constitución Nacional actual (1992) las Universidades deben ser creadas por Ley. Actualmente el sistema universitario paraguayo está compuesto por 54 universidades, de las cuales 46 son de gestión privada y sólo 8 son universidades públicas (A.N.E.A.E.S., 2017).

Otro dato importante que se rescata del análisis de la Carta Magna es que introduce como modelo de Estado para el Paraguay el de “Estado Social de Derecho ” de manera tal que pretende garantizar a todos los ciudadanos el goce de sus derechos mediante un Estado comprometido con el bienestar de los mismos y en especial con aquellos considerados en situación de exclusión social (Mendonca, 2002).

La Educación Superior es un “bien público y un imperativo estratégico para todos los niveles de educación” (UNESCO, 2009) por lo que la sociedad exige un rol activo del Estado de manera a garantizar la oportunidad de acceso a la misma. Para Mendonca (2002, pág. 39) “el estado social de derecho tiene como objetivo principal superar las desigualdades materiales de las personas individuales y de los grupos que conforman, mejorar sus condiciones de vida y asegurar su participación en la vida política, económica, cultural y social”.

En el artículo 74° de la Constitución Nacional de la República del Paraguay (1992) “se garantizan el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades al acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna” lo que indefectiblemente determina la responsabilidad del Estado en permitir a sus ciudadanos el acceso a la educación.

La financiación del sistema educativo paraguayo depende principalmente de lo que el Estado considere en su asignación anual en el Presupuesto General de Gastos de la Nación (OEI, 1992). La Constitución Nacional indica que esta asignación no debe ser menor al 20% del total asignado a la Administración Central (1992, Art. 85), por otra parte la UNESCO recomienda que la inversión en educación no sea menor al 7% del PIB (Palacios, 2009).

Así también menciona la Secretaria de Educación Pública de la ONU sobre los avances en cobertura que “la agenda de la educación para todos en la región estará cada vez más marcada por los desafíos de la calidad, siendo uno de ellos asumir una definición amplia y no reduccionista del concepto de calidad educativa” (2012, pág. 10). Continúa exponiendo sobre los desafíos a asumir priorizando la necesidad de “revertir la tendencia inequitativa de expansión, lo cual supone un mayor protagonismo del Estado en términos financieros y de políticas compensatorias” (Secretaria de Educación Pública - ONU, 2012, pág. 12).

Para Palacios (2009) la educación es el medio más eficaz para lograr el bienestar individual y colectivo. En tanto que Chabbott y Ramírez (2000) mencionan que “el progreso educativo de los países no es sino un componente del proceso de mejoramiento de las condiciones de vida de las sociedades” citado por (Rojas, 2004).

Objetivo General

Analizar la evolución de la inversión pública en las Universidades Nacionales del Paraguay desde los años 2007 al 2018 y conocer el grado de concentración de los recursos financieros que el Estado asigna a las Universidades Públicas, considerando a la educación como un derecho humano fundamental y un bien público social donde el Estado cumple el rol de garantizar la oportunidad de acceso y goce a todos sus ciudadanos.

Metodología

El presente trabajo, según Sautu, Boniolo, Dalle, y Elbert (2006) corresponde a una investigación que adopta un enfoque cuantitativo, con diseño observacional, prospectivo, longitudinal, y descriptivo. Es observacional porque no se manipulan variables en el proceso, es retrospectivo porque los datos son recogidos de fuentes secundarias, en este caso, recurriendo a la base de datos del Ministerio de Hacienda como fuente oficial para descargar los presupuestos aprobados para cada ejercicio a cada una de las universidades públicas paraguayas, es longitudinal considerando que los datos analizados corresponden a varios periodos de medición, desde el año 2007 al 2018, y descriptivo según el nivel del análisis realizado, este diseño es el adecuado considerando el propósito del estudio y su factibilidad para lograr caracterizar el fenómeno estudiado.

Resultados y Discusión

En este apartado se exponen los principales hallazgos durante el proceso de investigación documental, primeramente, con el objeto de contextualizar la situación histórica de las Universidades Públicas paraguayas se recabaron datos de sus años de creación, esto a fin de contrastar las diferencias significativas que se dan en cuanto a los periodos de funcionamiento.

En la tabla 1 se muestra como se desarrolló la evolución histórica del sistema de educación superior en Paraguay, la Universidad Nacional de Asunción fue la primera universidad paraguaya creada en 1889, y la única universidad pública por más de 100 años, recién en la década de 1990 se crearon otras universidades públicas situadas en el interior del país como la Universidad Nacional de Este, la Universidad Nacional de Pilar y la Universidad Nacional de Itapúa, con el fin de dar oportunidad a miles de paraguayos que no podían trasladarse hasta la capital para cursar carreras universitarias.

Histórico de creación de las Universidades Públicas en Paraguay

Tabla 1 Años de creación de las Universidades Públicas en Paraguay

	Año de creación	Antigüedad al 2018
Universidad Nacional de Asunción – UNA	1889	129
Universidad Nacional del Este – UNE	1993	25
Universidad Nacional de Pilar – UNP	1994 ¹	24
Universidad Nacional de Itapúa – UNI	1996	22
Universidad Nacional de Caaguazú – UNCA	2007	11
Universidad Nacional de Concepción – UNC	2007	11
Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo – UNVES	2007	11
Universidad Nacional de Canindeyú – UNICAN	2010	8

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES).

Tras las primeras universidades creadas en el interior del país en la década de los 90, en el 2007 se fundaron otras tres universidades, las que se identifican como: la Universidades Nacionales de Caaguazú, de Concepción y de Villarrica del Espíritu Santo, y finalmente la más reciente universidad pública es la Universidad Nacional de Canindeyú, creada en el 2010.

Villalba (2016) resalta que el advenimiento de la democracia a partir 1989 posibilitó la aparición de nuevas universidades públicas, ciertamente la Universidad Católica fue creada en los años 60, pero la expansión de la universidad pública se produjo recién en los 90 dando lugar de esta manera, con 104 años de rezago, al nacimiento de otras universidades nacionales.

Continúa exponiendo Villalba (2016) sobre el funcionamiento de las nuevas universidades públicas y refiere a que éstas reproducen gran parte de la forma de organización de la centenaria universidad, por su antigüedad y dimensión ejerce un criterio de autoridad sobre las nóveles instituciones y un liderazgo por muchos años que casi invisibiliza a las demás, otra consecuencia de este monopolio ejercido por la UNA se da especialmente en la disputa por la obtención de recursos.

¹ La Universidad Nacional de Pilar fue la primera institución organizada en el interior del País gracias una iniciativa popular el 14 de julio de 1991, funcionando bajo la figura de asociación civil con capacidad restringida, Universidad de Pilar, hasta que logra su reconocimiento parlamentario según Ley de la Nación 529 del 28 de diciembre de 1994 (Villalba, 2016).

Evolución de la inversión estatal en las universidades públicas del Paraguay

Tabla 2 Evolución de la asignación presupuestaria a las Universidades Públicas durante el período 2007-2018

Año de asignación	Presupuesto en millones de guaraníes de las Universidades Nacionales								
	Total asignación anual	UNA	UNE	UNP	UNI	UNC	UNVES	UNCA	UNICAN
2007	531.570	440.870	47.659	18.394	24.646	-	-	-	-
2008	688.142	558.076	58.966	25.965	27.415	8.698	9.022	-	-
2009	784.094	624.158	63.181	31.965	32.659	10.658	11.384	10.090	-
2010	858.457	667.053	70.358	36.482	37.112	14.273	17.436	15.743	-
2011	1.049.761	780.889	89.433	45.681	47.217	20.953	29.368	26.952	9.267
2012	1.318.153	1.006.765	94.901	48.174	52.410	28.902	38.952	34.495	13.554
2013	1.486.611	1.130.789	104.227	55.650	57.780	33.119	45.394	45.031	14.621
2014	1.573.663	1.220.613	106.264	46.061	55.392	35.556	45.385	47.699	16.694
2015	1.656.957	1.278.942	109.850	47.870	60.282	40.647	47.431	51.721	20.215
2016	1.640.178	1.250.015	109.667	48.500	64.640	42.932	48.013	53.493	22.918
2017	1.683.222	1.287.885	111.613	48.500	67.014	43.332	48.013	53.493	23.372
2018	1.738.529	1.335.792	112.650	51.808	64.157	43.248	51.743	55.148	23.982
Total Acumulado	15.009.337	11.581.847	1.078.769	505.050	590.724	322.318	392.141	393.865	144.623

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del Ministerio de Hacienda – Histórico Presupuesto otorgado a las Universidades Nacionales.

En la tabla 2 se visualiza como fueron asignándose los recursos financieros a las universidades públicas, en el ejercicio 2007 el total asignado a las universidades estatales fue de 531.570 millones de guaraníes, de los cuales 440.870 millones de guaraníes fueron destinados a la Universidad Nacional de Asunción, lo que representó casi el 83% del total de la inversión estatal, en ese entonces cuatro universidades contaban con el financiamiento del Estado.

En el ejercicio 2018 el Estado paraguayo ya cuenta con 8 universidades públicas en funcionamiento y el monto asignado en el Presupuesto General de la Nación se incrementó un poco más del 325%, alcanzando la suma de 1.738.529 millones de guaraníes, de los cuales 1.335.792 millones de guaraníes fueron asignados a la Universidad Nacional de Asunción, representando esto un poco más del 76% del total asignado. Vista desde otro punto, se puede colegir que el Presupuesto General de la Nación orientado a las universidades se triplicó, y que el presupuesto de la Universidad Nacional de Asunción creció 300% más, generando un

crecimiento exponencial sobre las demás universidades estatales lo que produce una tendencia inequitativa de expansión.

La Universidad Nacional del Este es la segunda institución de educación superior que recibe mayor presupuesto del Estado, con una asignación de 112.650 millones de guaraníes que representa cerca del 6,5% del total asignado a las universidades. El presupuesto restante que corresponde cerca del 17,5% del total, es distribuido entre seis universidades públicas del interior, las cuales son: la Universidad Nacional de Pilar, de Itapúa, de Concepción, de Villarrica del Espíritu Santo, de Caaguazú y la Universidad Nacional de Canindeyú.

El gran desbalance en la distribución del presupuesto por parte del Estado a las universidades públicas insertas en diferentes regiones del país constituye un sesgo, discriminatorio y condicionante, para que estas instituciones puedan alcanzar sus objetivos misionales, los cuales deben contribuir para el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades en su territorio circundante a través del cumplimiento de sus fines constitucionales, mediante la formación profesional, la investigación científica y la extensión universitaria.

Evolución de la variación porcentual del presupuesto público asignado a las Universidades Estatales

Tabla 3 Variación porcentual por períodos anuales del presupuesto asignado a las Universidades Públicas.

Período comparado	Promedio General de las 8 Universidades	UNA	UNE	UNP	UNI	UNC	UNVES	UNCA	UNICAN
2007-2008	29	26,59	24	41	11	-	-	-	-
2008-2009	13,94	11,84	7,15	23,11	19,13	22,54	26,17	-	-
2009-2010	9,48	6,87	11,36	14,13	13,64	33,91	53,17	56,03	-
2010-2011	22,28	17,07	27,11	25,22	27,23	46,80	68,43	71,20	-
2011-2012	25,57	28,93	6,11	5,46	11,00	37,94	32,63	27,99	46,25
2012-2013	12,78	12,32	9,83	15,52	10,25	14,59	16,54	30,54	7,88
2013-2014	5,86	7,94	1,95	-17,23	-4,13	7,36	-0,02	5,93	14,18
2014-2015	5,29	4,78	3,37	3,93	8,83	14,32	4,51	8,43	21,09
2015-2016	-1,01	-2,26	-0,17	1,32	7,23	5,62	1,23	3,43	13,37
2016-2017	2,62	3,03	1,78	0,00	3,67	0,93	0,00	0,00	1,98
2017-2018	3,29	3,72	0,93	6,82	-4,26	-0,19	7,77	3,09	2,61

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del Ministerio de Hacienda – Histórico Presupuesto otorgado a las Universidades Nacionales.

En la tabla 3 se exponen las variaciones porcentuales por períodos anuales de la asignación presupuestaria a las universidades públicas, el promedio general de aumento en el período de 2007 al 2008 fue de 29%, en contraste, en el último período analizado el promedio general reportó un aumento apenas levemente superior al 3%.

Además, este aumento porcentual en la inversión estatal no tiene una distribución igualitaria y menos equitativa, ya que fue asignada en gran medida a la UNA, en cambio, se puede visualizar incluso, como dos universidades públicas del interior han sufrido recortes en las asignaciones de recursos, y en el caso de las demás, un muy pequeño aumento, que en términos absolutos no modifican sustancialmente las posibilidades de acortar la brecha que existe entre ellas y la universidad más antigua.

Un dato no menor, que se identifica en el comparativo, es que el Estado paraguayo desaceleró la inversión en universidades públicas a partir del 2013, dato que coincide con el período de desarrollo del actual gobierno. Otro dato relevante es que en la última década no se habían registrado recortes presupuestarios para las universidades públicas, salvo los que se empiezan a dar durante el gobierno de Horacio Cartes, que asume en agosto del 2013. Así encontramos el primer recorte presupuestario en nuestro horizonte de análisis en el período 2013-2014 donde se recorta -17,23% del presupuesto asignado a la Universidad Nacional de Pilar, y un -4,13% a la Universidad Nacional de Itapúa.

También la desaceleración de la inversión estatal puede observarse por las variaciones positivas que no llegan a dos dígitos, a excepción de la Universidad Nacional de Canindeyú, por ser la de más reciente creación.

Otro punto de análisis es el aumento promedio anual del presupuesto asignado a la Universidad Nacional de Asunción, que en el periodo analizado fue de más de 10%. Si consideramos un cálculo en base al último presupuesto asignado a esa institución esto equivale a un monto anual de aumento en 134.503 millones de guaraníes, revelando la inequidad de la distribución de recursos financieros a tal punto que el aumento promedio anual que recibe la Universidad Nacional de Asunción, representa más que el presupuesto anual total de tres Universidades Públicas del Interior.

A este análisis, el cual nos muestra la inequidad en la distribución de la financiación para las universidades y la marcada desaceleración de los recursos destinados a las mismas, le podemos sumar que según datos del Banco Mundial el Estado paraguayo en el 2007 asignó 0,77% del PIB a financiar a las Universidades Estatales, y en el 2017 el presupuesto destinado a las mismas es apenas el 1,09 % del PIB.

Consideraciones Finales

Según la norma vigente, que es la Ley 4995 de Educación Superior, el Estado paraguayo y las declaraciones de organismos internacionales suscriptos, como la CRES (2008) y UNESCO (2009) reconocen la Educación Superior como un bien público y un derecho humano fundamental. Por otra parte, en la misma Constitución Nacional Paraguaya se establece que el Estado garantizará el derecho a aprender, la igualdad de oportunidades sin discriminación alguna.

Sin embargo, los resultados de esta investigación demuestran que la política de otorgamiento de recursos a las universidades públicas paraguayas en el periodo comprendido entre el 2007 y 2018 distan de las declaraciones y principios que establecen las normas que rigen la educación superior en el país. El análisis comparativo de la asignación presupuestaria deja en evidencia una alta desigualdad e inequidad en la distribución de los recursos.

Lo mencionado se demuestra con la concentración del presupuesto en la universidad más antigua, la Universidad Nacional de Asunción, que lleva alrededor del 76% del presupuesto total y durante el periodo analizado su presupuesto aumentó más del 300%. También se constató que la política de asignación presupuestaria experimentó una desaceleración en el aumento de presupuesto desde el 2014 coincidente con el periodo de gobierno del Presidente Cartes.

La inequidad llega a tal punto, que el aumento promedio anual que recibe la Universidad Nacional de Asunción, representa el presupuesto anual total de tres Universidades Públicas del Interior. El presupuesto destinado a las Universidades Públicas en el Paraguay representa apenas el 1,09 % del PIB del año 2017, situación que debe revertirse con la decisión política de aumentar y redistribuir el presupuesto para una mejor cobertura teniendo en cuenta datos de pobreza, nivel socioeconómico por regiones y profesiones prioritarias para el desarrollo del país.

Lista de Referencias

- Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior - A.N.E.A.E.S. (3 de Julio de 2017). *Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior - ANEAES - Nómina de Universidades*. Obtenido de Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior - ANEAES:
<http://www.aneaes.gov.py/aneaes/index.php/ct-menu-item-31>
- Carbone, R., & Giménez, F. (2015). *(Re) vuelta a la Universidad ¿Institución Perdida o Nunca Concretada?* Asunción: Centro de Estudios y Educación Popular Germinal.
- Constitución Nacional de la República del Paraguay (Convención Nacional Constituyente 20 de junio de 1992).
- CRES. (2008). Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y El Caribe. *Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y El Caribe*. Cartagena: IESALC-UNESCO.
- LEY 4995 de Educación Superior. (2013). LEY 4995 de Educación Superior. Asunción.
- Mendonca, D. (2002). *Infame Condición: Democracia - Pobreza - Corrupción, Paraguay*. Asunción: Servilibro.
- OEI. (1992). El financiamiento de la Educación. En OEI, *Gasto Público en Educación*. Asunción.
- Palacios, G. (2009). Financiación de la educación, sus logros y desafíos en el Paraguay. *Población y Desarrollo*, 39-51.
- Rojas, F. (2004). Panorama presupuestario general de la Educación Superior Pública. *Siglo XXI, un desafío para las Universidades Públicas*. Ciudad del Este: AUPP.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., & Elbert, R. (2006). *Manual de Metodología, Construcción del marco teórico, formulación de objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: Clacso.
- Secretaría de Educación Pública - ONU. (2012). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe*. Paris: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

UNESCO. (2009). Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. *La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*. Paris: Unesco.

Villalba, E. (2016). *Universidad, Autonomía y Persecución*. Pilar: Universidad Nacional de Pilar.