

# Educación superior en Paraguay: análisis de la inversión estatal en Universidades Públicas entre el 2007 al 2016

EJE TEMÁTICO: EDUCACIÓN SUPERIOR, POLÍTICA Y SOCIEDAD

**Villalba Benítez, Ever**

Universidad Nacional de Pilar, Paraguay, contacto: [evervill@gmail.com](mailto:evervill@gmail.com)

## RESUMEN

Este estudio analiza la evolución de la inversión pública en las Universidades Nacionales de Paraguay durante la década del 2007-2016. Se basa en la revisión documental retrospectiva y recurre a fuentes oficiales para la obtención de datos a partir de informes públicos. La Educación Superior es un bien público y un imperativo estratégico para todos los niveles de la educación. En la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe celebrada en el 2008 en Cartagena de Indias, 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 este derecho”. Así también, la Declaración Final de la Conferencia Mundial de Educación Superior realizada en París-2009 sostiene: “La educación superior como bien público es responsabilidad de todos los que apuestan a ella, especialmente los gobiernos”. 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, 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. Las posibilidades de expansión y mejo-

ramiento de la educación superior, goce y usufructo de un derecho humano fundamental, están determinados decisivamente por los recursos económicos que los países invierten en ellos. El estado paraguayo logró avances en materia de expansión, pero no en cobertura llegando tan sólo a unos 90.000 estudiantes en el 2015. Actualmente cuenta con 8 Universidades Públicas, 7 creadas luego del advenimiento de la democracia de las cuales 4 fueron creadas en la última década. Sin embargo, existe una alta desigualdad e inequidad en la distribución de los recursos destinados a estas instituciones, la Universidad Nacional de Asunción concentra el 76% de los fondos destinados a las Universidades Públicas, dejando a las demás con serias dificultades para garantizar calidad y expandirse. 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 es apenas el 1,06 % del PIB del año 2016, situación que debe revertirse con la decisión política de aumentar y redistribuir el presupuesto para una mejor cobertura.

**Palabras clave:** Enseñanza Superior, Enseñanza Pública, Financiación de la Educación.

## 1. 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”[CITATION Con08 \l 15370 ].

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”[ CITATION UNE091 \l 15370 ]. 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 4°), 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[ CITATION Eve16 \l 15370 ].

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.

## 2. PROBLEMÁTICA PROPUESTA Y CONTEXTO

El presente trabajo se propone 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[CITATION Car15 \l 15370 ].

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[CITATION Age \l 15370 ] [CITATION Car15 \l 15370 ].

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 [ CITATION Age \l 15370 ].

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<sup>1</sup>” 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 [ CITATION Men02 \l 15370 ].

La Educación Superior es un “bien público y un imperativo estratégico para todos los niveles de educación” [ CITATION UNE091 \l 15370 ] 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 [ CITATION OEI92 \l 15370 ]. 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 [ CITATION Pal09 \l 15370 ].

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 [CITATION Flo \l 15370 ].

### **3. OBJETIVO GENERAL**

Analizar la evolución de la inversión pública en las Universidades Nacionales del Paraguay durante la década del 2007 al 2016 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.

### **4. METODOLOGÍA**

El presente trabajo, según Sautu, Boniolo, Dalle, y Elbert (2006) corresponde a una investigación con metodología cuantitativa, el método adoptado es el análisis cuantitativo de datos secundarios, recurre como técnica de producción de datos a la revisión documental retrospectiva de fuentes

---

<sup>1</sup> Constitución Nacional Paraguaya: Parte I, Título I, Artículo 1°: De la forma del Estado y de gobierno. La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado Social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado en la forma que establecen esta Constitución y las leyes.

oficiales a partir de informes públicos que son clasificados, registrados y tabulados para su análisis y síntesis. De esta manera el tipo de investigación es de tipo descriptivo y comparativo, con diseño documental.

## 5. RESULTADOS

A continuación se exponen los resultados obtenidos en el proceso de esta investigación

### 5.1. 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 2016
Universidad Nacional de Asunción – UNA	1889	127
Universidad Nacional del Este – UNE	1993	23
Universidad Nacional de Pilar – UNP	1994 <sup>2</sup>	22
Universidad Nacional de Itapúa – UNI	1996	20
Universidad Nacional de Caaguazú – UNCA	2007	9
Universidad Nacional de Concepción – UNC	2007	9
Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo - UNVES	2007	9
Universidad Nacional de Canindeyú – UNICAN	2010	6

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

En esta primera tabla 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.

En el 2007 se crearon las Universidades Nacionales de Caaguazú, la de Concepción y la de Villarrica del Espíritu Santo, y finalmente la más reciente universidad pública es la Universidad Nacional de Canindeyú.

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, además otra consecuencia de este monopolio ejercido por la UNA se da especialmente en la disputa por la obtención de recursos.

### 5.2. Evolución de la inversión estatal en las universidades públicas del Paraguay

<sup>2</sup> 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).

Tabla 2 Evolución de la asignación presupuestaria a las Universidades Públicas durante el período 2007-2016

Año de asignación	Presupuesto en millones de guaraníes de las Universidades Nacionales								
	Total asignación anual	UNA	UNE	UNP	UNI	UNC	UNVES	UNCA	UNI-CAN
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
Total Acumulado	11.587.586	8.958.170	854.505	404.743	459.553	235.738	292.385	285.222	97.270

**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 dándose las asignaciones de 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 financiamiento del Estado.

En el ejercicio 2016 el Estado paraguayo ya contaba con 8 universidades públicas en funcionamiento y el monto asignado en el Presupuesto General de la Nación se había incrementado un poco más del 300%, alcanzando la suma de 1.640.178 millones de guaraníes, de los cuales 1.250.015 millones de guaraníes fueron asignados a la Universidad Nacional de Asunción, representando esto un poco más de 76% del total asignado. Vista desde otro punto, se puede inferir que el Presupuesto General de la Nación orientado a las universidades se triplicó, y que el presupuesto de la Universidad Nacional de Asunción creció 283,5% 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 109.667 millones de guaraníes que representa cerca del 7% del total asignado a las universidades. El restante del presupuesto, 280.496 millones de guaraníes que corresponde cerca del 17% del total es distribuido entre seis universidades públicas del interior, 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 que se da en la distribución del presupuesto por parte del Estado a las universidades públicas que se encuentran insertas en diferentes regiones del País constituye un sesgo, discriminatorio y condicionante, para que estas instituciones puedan alcanzar sus objetivos misionales, cuales son 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.

### 5.3. 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	UN-VES	UNC A	UNI-CAN
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

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 que corresponde al período de 2015 a 2016 el promedio general no reportó aumentos, reflejó un recorte presupuestario del -1,01% que representa 7 veces el presupuesto de la UNICAN en ese mismo año. El Estado paraguayo desaceleró la inversión en universidades públicas, llegando incluso en el último ejercicio analizado a la disminución.

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 en el período de gestión del 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, otro punto importante considerando el período de gestión del actual Presidente de la República es que las universidades que no sufrieron recortes presupuestarios tampoco obtuvieron aumentos significativos, en casi todos los años el aumento fue mínimo, que no alcanzó los 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 la última década fue de 12,67%. Si consideramos un cálculo en base al último presupuesto asignado a esa institución esto equivale a un monto anual de aumento en 158.431 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 como la Universidad Nacional de Itapúa, Concepción y Pilar, cuyos recursos presupuestarios totalizan 156.071 millones de

guaraníes.

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 2016 el presupuesto destinado a las mismas es apenas el 1,06 % del PIB.

## 6. CONCLUSIONES Y CONTRIBUCIONES

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. En la misma Constitución Nacional se establece que el Estado garantizará el derecho a aprender, la igualdad de oportunidades sin discriminación alguna. El sistema de educación superior al 2016 está compuesto por 8 universidades públicas, 7 de ellas fueron creadas tras el advenimiento de la democracia en el Paraguay, en el año 1989.

Los resultados demuestran que la política de otorgamiento de recursos a las universidades públicas paraguayas en el periodo comprendido entre el 2007 y 2016 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. Esto 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 283%. También se constató que la política de asignación presupuestaria experimentó una desaceleración en el aumento de presupuesto desde el 2014, llegando incluso a la disminución de la asignación global en el año 2016, 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 como las de Itapúa, Pilar y Concepción. El presupuesto destinado a las Universidades Públicas en el Paraguay representa apenas el 1,06 % del PIB del año 2016, 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.

## BIBLIOGRAFÍA

- 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.