

SERVICIO DE PAZ Y JUSTICIA – PARAGUAY

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)

Lila Molinier



"Esta publicación fue apoyada por la Fundación Rosa Luxemburgo con fondos del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ)."



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)

Lila Molinier

Asunción, octubre de 2016



Tte. Prieto 354 e/ Tte. Rodi y Dr. Facundo Insfrán.

Asunción - Paraguay

Tel.: + 595 21 481333

www.serpajpy.org.py

serpajpy@serpajpy.org.py



Serpaj Paraguay



Twitter [serpaj_py](https://twitter.com/serpaj_py)

Autor: Lila Molinier

Diseño: Paz F. Ferreiro

Asunción, diciembre 2016

Contenido

Introducción.....	7
1. El derecho a la educación como parte de los DESCA.....	8
2. El sistema educativo nacional, la educación obligatoria y la gratuidad...	11
3.La educación obligatoria y el gasto ejecutado por el MEC. La caída del mínimo presupuestario.....	14
4. Las fuentes y el origen del financiamiento del gasto ejecutado por el MEC.....	22
5. La educación superior. Las universidades nacionales.....	24
6. El gasto ejecutado por las universidades nacionales. La supremacía de la UNA.....	27
7. Los grupos del objeto del gasto de las universidades nacionales.....	31
8. Las fuentes y origen del financiamiento del gasto de las universidades nacionales y la gestión institucional.....	32
9. El Fonacide y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI).....	34
10. Los recursos disponibles en el FEEI.....	39
11. Los programas aprobados y en ejecución por el FEEI.....	44
12. Conclusiones abiertas al debate.....	48
BIBLIOGRAFÍA	56
CUADROS ANEXOS	57



Introducción

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, y el continuismo y la corrupción en la Universidad Nacional de Asunción, 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.

En este trabajo ponemos énfasis en el gasto ejecutado por el Estado en la educación obligatoria y la superior universitaria, desde el punto de vista global, enmarcado en la consideración de la inversión social en su conjunto, y en la educación integral y de calidad, como un derecho humano y bien público de carácter social. El objetivo es aportar al análisis, la reflexión, el compromiso y la acción en relación con el gasto público en la educación, en función del mejoramiento de las condiciones requeridas para propiciar el ejercicio del derecho a la educación integral, permanente y de calidad.

El gasto y el financiamiento de la educación forman parte de los aspectos determinantes de la política educativa. ¿Cuáles son los niveles y las tendencias del gasto público en educación en el país en la actualidad? ¿Qué características tiene? ¿Cómo se financia? ¿Cuál es la participación de los recursos del Fonacide y del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI) como fuente de financiamiento? Son las preguntas principales que buscamos responder.

Este documento ha crecido al triple, al buscar llenar el vacío de información actualizada sobre el gasto en la educación obligatoria; en la educación superior, y en relación con el Fonacide/FEEI. Además, de proponer criterios de análisis críticos, positivos o negativos, que ubiquen el problema en sus distintas dimensiones, enmarcados en los marcos teóricos y práctico-políticos, que pongan en perspectiva la información, tanto la específica como la del contexto país y región. Las y los lectores pueden comenzar por una de esas partes relacionadas con sus intereses y preocupaciones, y avanzar hacia el resto, si así lo desea, abriendo ventanas para transparentar y conectar el derecho a la educación con el gasto público en educación.

1. El derecho a la educación como parte de los DESCAs

La educación es un derecho básico inherente a toda persona humana desde que nace hasta que muera, por lo que su acceso y disfrute es responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado, siendo éste último su garante, al igual que de todos los demás derechos humanos reconocidos por la Constitución Nacional (1992), en consonancia con la Carta Internacional de Derechos Humanos aprobada y firmada por el Estado paraguayo¹.

El derecho a la educación forma parte de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), y como todos ellos, es determinado social e históricamente. Con frecuencia, el abordaje teórico y práctico de la educación es aislado de sus determinantes sociales, incurriéndose en sesgos y limitaciones que les han restado alcance e impacto, no obstante el fortalecimiento de los aparatos institucionales logrado por las políticas educativas.

El abordaje específico de la educación como práctica humana, disciplina del conocimiento científico-técnico y política social, es justificado con vistas a su mayor comprensión y mejor manejo, pero ello no justifica aislarlo y colocarlo, con poca o ninguna referencia a los demás derechos, pues los derechos humanos, son derechos económicos, sociales, culturales, ambientales (DESCA) así como civiles y políticos. Se caracterizan por ser *indivisibles e interdependientes* (velan por la protección y promoción de las personas en su integralidad); *universales* (son derechos de todos los seres humanos sin distinción de ningún tipo, sea de sexo, edad, etnia, territorio, condición social); *exigibles* (el Estado es el garante de todos los derechos reconocidos a la población por la Constitución Nacional, las convenciones y pactos mundiales, por lo que las personas y los grupos sociales tienen derecho a exigir su cumplimiento), y *accesibles* (deben estar disponibles en cantidad y forma adecuada a las necesidades humanas, en el contexto de las comunidades culturales regionales y nacionales). A la sociedad, le corresponde acompañar y velar porque las estructuras institucionales y las políticas públicas generen las condiciones necesarias para su efectivo ejercicio, promoción y defensa.

¹ Ella está integrada por tres documentos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y sus dos protocolos facultativos. Ver <http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/11486/11847>; presentación didáctica en <https://prezi.com/e4nmx-ynnfcf0/derechos-economicos-sociales-culturales-y-ambientales/>

Si bien es cierto que la educación, definida como proceso social de formación integral de la persona humana, individual y grupal, puede posibilitar y propiciar aprendizajes y resultados eficaces para favorecer el conjunto de los derechos humanos, también es cierto que todos los derechos sociales, civiles y políticos pueden y deben ser referenciados mutuamente como práctica humana, disciplina del conocimiento y política pública, en pos del desarrollo humano sostenible y sustentable.

Por el lado del garante, el Estado paraguayo está estructurado y organizado en función de su institucionalidad; sus obligaciones para con la sociedad nacional; la integración regional y mundial, según una perspectiva política y social global explicitada, normada e instituida. En el preámbulo de la Constitución Nacional vigente desde 1992², consistente en las Declaraciones Fundamentales, se explicita la forma de Estado y de gobierno de la siguiente manera³:

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; adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana (Art. 1).

En ella, la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce conforme lo dispuesto en esta Constitución (Art. 3) El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio. El gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público. La dictadura está fuera de la ley (Art. 3).

Es significativo que tras dicho breve y sustancioso preámbulo, la CN vigente, elaborada y sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente plural, instituida tras la dictadura más larga de la región (General Alfredo Stroessner, 1954-1989), dedique los 10 primeros capítulos a igual número de derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales. Asimismo, que en los siguientes capítulos finales de la primera parte, dedique un capítulo a los Deberes y otro a las Garantías Constitucionales, para luego abordar en la SEGUNDA PARTE, el Ordenamiento Político y el Territorial de la República del Paraguay.

² Fue elaborada por la Convención Nacional Constituyente, de carácter plural, convocada e integrada con base en los resultados de las elecciones generales de diciembre 1991, durante el primer gobierno de la apertura política de la posdictadura del General Alfredo Stroessner (1954-1989), depuesto en febrero de 1989 por medio de un golpe militar. Fue promulgada el 20 de agosto de 1992.

³ Referida en forma sintética, de la PARTE I. Título I.

De esta manera, el derecho a la educación y los DESCAs, en general, tienen en la CN 1992 un marco de política pública que ha sido recreada, actualizada y reglamentada mediante diversas leyes e instrumentos de definición conceptual, organizativo-institucional y reglamentaria, en relación con los planes, programas y proyectos del Estado hasta la actualidad.

En el caso de la educación, los grandes avances logrados en la CN 1992 son, entre otros, el reconocimiento del derecho a la educación integral y permanente para todos y todas; las garantías al derecho de aprender y la libertad de enseñar; la educación como responsabilidad de la sociedad, en particular, de la familia y del Estado, incluyendo al municipio; la promoción de programas de complemento nutricional y el suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos, y el mínimo presupuestario para la educación, consistente en la asignación del 20% sobre el total asignado al gasto de la Administración o Gobierno Central (GC), excluyendo los préstamos y las donaciones (Art. 73 al 85).

El marco legal, jurídico-institucional de la educación paraguaya en la actualidad está integrado principalmente, además de la CN 1992, por la Ley General de Educación (N° 1264/1998); la Ley de Gratuidad de la Educación Inicial y Educación Media (N° 4088/2010) y la Ley de Educación Superior (N° 4995/2013). También, por las leyes, decretos y resoluciones referidos a los programas ampliados de la gratuidad, y la Ley N° 4738/12 De creación del Fondo Nacional de Inversión y Desarrollo (Fonacide) y del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI).

2. El sistema educativo nacional, la educación obligatoria y la gratuidad

El gasto y el financiamiento público en la educación paraguaya es importante para el sistema educativo nacional (SEN) en el que priman dos de sus partes: el subsistema de la educación obligatoria y el de la educación superior, ambos de régimen regular, formal y escolarizado, impartidas en instituciones educativas formales, principalmente. Dentro del mismo régimen regular, se encuentran también las modalidades no formal y la informal o refleja⁴, que tienen diversos vínculos con la educación formal en todos sus niveles, ofreciendo determinadas opciones de cobertura, equidad y calidad a ambos subsistemas. Ambos subsistemas se encuentran gestionados por el sector público, privado y privado subvencionado, siendo mayoritaria la gestión del sector público en la educación obligatoria, la formación docente, y significativa en la educación superior universitaria y no universitaria, así como en los demás regímenes y modalidades de atención.

En el caso de los servicios educativos públicos, la obligatoriedad y gratuidad, así como el de los servicios educativos privados subvencionados por el Estado⁵, se busca asegurar la equidad en el acceso y la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en la educación escolarizada, la formación básica y científico-técnica, la investigación, comunicación y difusión del conocimiento.

La obligatoriedad de la educación formal y escolarizada ha tenido avances importantes con la CN 1992, al pasar de los seis años de la primaria establecida por la CN 1967, a los nueve de la educación escolar básica, de tres ciclos, e incluyendo la educación inicial y la media, con la Ley de Gratuidad de la Educación Inicial y la Educación Media (Ley N° 4088/10). La educación inicial incluye la atención del desarrollo educativo de los niños y niñas desde el nacimiento hasta los 5 años de edad, con base en la educación de la familia, y los servicios de los centros infantiles maternos (45 días hasta 2 años) jardín (3 y 4 años) y preescolar (5 años). Su obligatoriedad actual es importante para lograr la universalización del preescolar y el aumento de la cobertura del jardín para niñas, niños de 3 y 4 años, por un lado, y el aumento de la oferta pública de los demás servicios mencionados, por el otro, para ofrecer a las familias,

⁴ Los otros dos regímenes son: la Educación de Régimen Especial (artística, lenguas) y la de Otras Modalidades Educativas (permanente, para la alfabetización y capacitación de jóvenes y adultos, poblaciones rurales e indígenas).

⁵ Las instituciones privadas subvencionadas por el Estado, pueden ser parcial, sólo un nivel educativo, o totalmente. El subsidio consiste, por lo general, en el pago de los salarios docentes.

espacios y programas de protección y desarrollo infantil, particularmente, en el caso de los hijos de las madres trabajadoras, y de familias y comunidades pobres y pobres extremos, inseguras. En cuanto a la educación media, la obligatoriedad, gratuidad y subsidio aumenta la cobertura y asegura que las y los adolescentes reúnan condiciones para acceder a fuentes de trabajo, y a la formación superior en las disciplinas de su elección, sean técnicas, universitarias, artísticas, que les capaciten para consolidar y fortalecer su autonomía personal y económica. A 2015, la matrícula y cobertura dentro del subsistema de la educación obligatoria, que corresponde a los tres ciclos de la educación inicial y los tres de la educación escolar básica, y de la media del sector público, privado y privado subvencionado, fue la siguiente:

Número de matriculados y % de cobertura según ciclos de la educación inicial y escolar básica. Año 2015

Ciclo de la educación inicial y escolar básica	Número total de matriculados	Porcentaje de cobertura sobre población de edad
Pre-jardín	9.669	7%
Jardín	36.818	25%
Preescolar	120.841	82%
EEB 1º ciclo	413.035	90%
EEB 2º ciclo	377.932	90%
EEB 3º ciclo	331.069	77%
Educación media (*)	214.223	-

(*) Sólo sector público y privado subvencionado

FUENTE: MH, Informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria. Ejercicio 2015, con base en el MEC.

Según estos datos, la cobertura más alta es presentada por la educación escolar básica (1º y 2º ciclo), pero comparados con los de inicios de la actual década (2011) en realidad, estamos ante un retroceso del nivel de cobertura del preescolar y de la educación escolar básica, pues en dicho año los niveles de cobertura bruta eran de 89%, en el primer caso, y de 97% en el segundo (Molinier, 2014a: 38-39). ¿Cuáles son las acciones diferenciadas requeridas para reducir la brecha de universalización en dichos niveles educativos básicos? Es una pregunta recurrente con respuestas alternativas diversas sobre las cuales la política educativa y social deberá decidir y actuar.

En cuanto a la gratuidad, ha sido ampliada mediante el programa de suministro universal de la canasta de útiles escolares; la gratuidad de la matrícula escolar y de los trámites administrativos en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), en todos los ámbitos (central, departamental y distrital), desde 2010, ya previsto en el marco legal, la CN (1992) y la LGE (1998), y efectivizada mediante resoluciones ministeriales, para la educación impartida en los establecimientos públicos. Según el informe del MEC, en 2015 el número de estudiantes beneficiados con la canasta básica de útiles escolares por nivel fue: 128.885 (educación inicial); 1.007.562 (educación escolar básica) y 214.223 (educación media) (MH, 2016).

Igualmente, esta ampliación de la gratuidad se está dando con el suministro de la alimentación escolar (merienda y/o almuerzo en las escuelas públicas), aunque su gestión enfrenta dificultades y obstáculos que le han restado eficacia e impacto para aumentar la retención y el rendimiento escolar. Su gestión está a cargo del MEC en el caso de Asunción, pero en el caso de los departamentos, está a cargo de las gobernaciones y municipalidades, con el financiamiento del Fonacide. En Asunción, los beneficiarios del almuerzo escolar en 2015 fueron 30.082 estudiantes de las escuelas públicas y privadas subvencionadas, mientras que con la merienda escolar, fueron 46.383 estudiantes. La cobertura fue de 41% y 53%, respectivamente, de los matriculados en dicha zona (MH, 2016).

El Fonacide y su FEEI o Fondo para la Educación y la Investigación, como lo llamamos indistintamente, deben fortalecer el régimen de competencias y recursos en educación que involucra a todos los niveles del Estado (Gobierno Central-Nacional, Departamental, Municipal), previsto en la Ley Orgánica Departamental (Nº 426/1994), con los planes de desarrollo departamental; la renovación de la Ley Orgánica Municipal por la Nº 3966/2010, en relación con el desarrollo local, así como con la Ley de Administración Financiera (1999) que estableció la descentralización fiscal a favor de los municipios y departamentos. Su eficacia, sin embargo, debe superar la prueba de su efectividad como estrategia para financiar la inversión y el desarrollo; la mala gestión y la falta de articulación entre gobernaciones, municipalidades y el MEC en relación con los recursos orientados a la educación, en la ejecución del Fondo para la Educación y la Investigación, y de las partidas asignadas para la gestión de la infraestructura escolar, de la merienda y el almuerzo escolar.

3. La educación obligatoria y el gasto ejecutado por el MEC. La caída del mínimo presupuestario

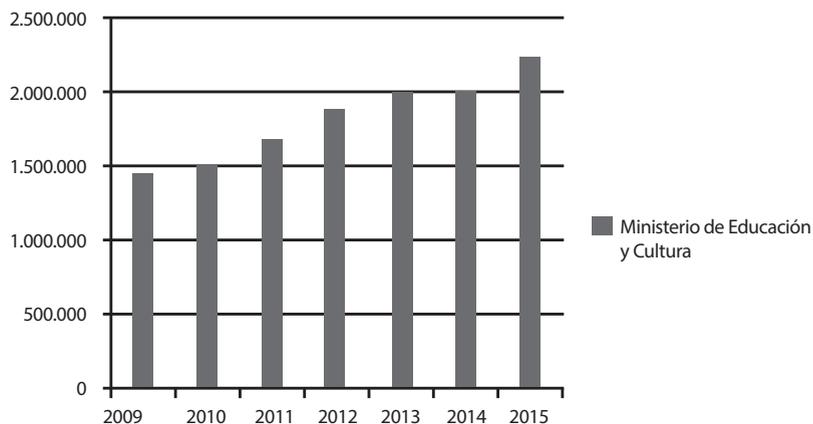
El gasto en educación ocupa la partida más importante del gasto social del Gobierno Central (GC), en torno al 35%, considerando el gasto ejecutado por el MEC. En el periodo 2009 – 2015 aquí referido, el gasto ejecutado por el MEC tuvo un crecimiento real fluctuante, no como el que se esperaba con la incorporación de los recursos acrecentados asignados por el Fonacide al Fondo para la Educación y la Investigación. Creció en niveles importantes, cercanos al crecimiento real del gasto total del gobierno central (GC) en tres años (2011, 2012, 2015); en otros dos en niveles más bajos (2010, 2013), y se estancó en 2014, con un aumento real menor al uno por ciento (0,6%) (Gráfica 1 y 2, Cuadro Anexo 1).

Considerando el período de gobierno actual, desde el 2013 al 2015, el gasto real ejecutado por el MEC 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 GC, por lo que se dejó de cumplir en los últimos dos años el mínimo presupuestario del 20% como lo dispone la CN 1992, que se había mantenido desde 1996. En 2014 y 2015 dicha relación alcanzó 18,5%⁶(Gráfica 3 y 4, Cuadro A1). ¿Cómo se explica la pérdida de la importancia relativa o de incidencia del gasto real del MEC dentro del gasto total del GC, en el contexto de la disponibilidad de los recursos extraordinarios del Fondo para la Educación y la Investigación? Es una pregunta a la que buscamos responder en este trabajo.

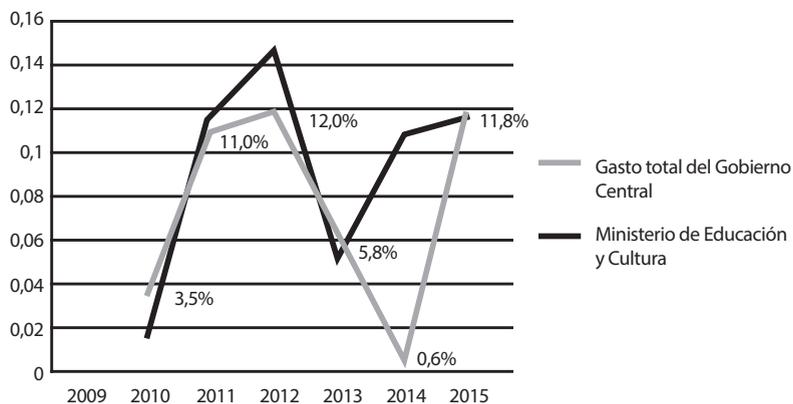
⁶ El mínimo presupuestario implica que el total del gasto ejecutado por el MEC, ente rector de la educación, en forma anual, sea equivalente al 20% del gasto total del GC, lo cual fue logrado entre 1996 – 2013.

G1. Gasto total MEC

Millones G. constantes año 2000

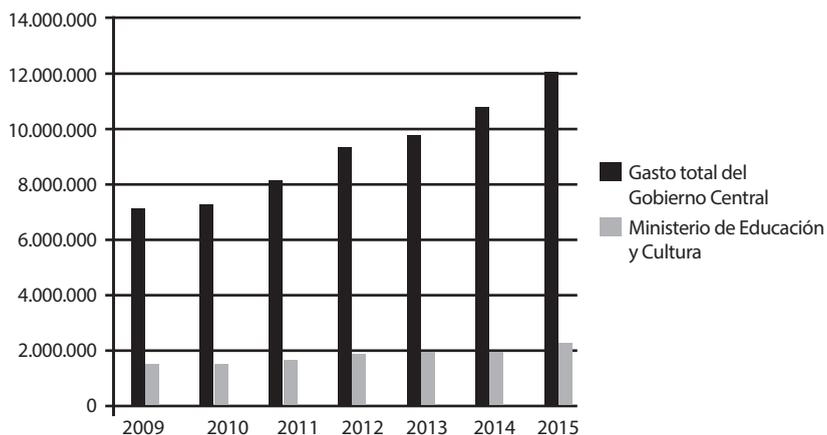


G2. Porcentaje de crecimiento real del gasto del MEC y del GC

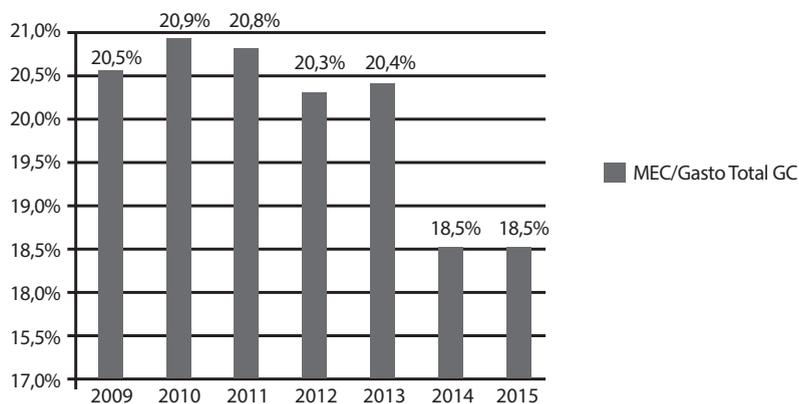


FUENTE: Elaboración propia. MH, BOOST. Base de datos. 2003-2015. Ver Cuadro Anexo 1.

G3. Gasto total GC y MEC.
Millones G. constantes año 2000



G4. Porcentaje del gasto ejecutado por el MEC sobre el gasto total del GC



FUENTE: Elaboración propia. MH, BOOST. Base de datos. 2003-2015. Ver Cuadro Anexo 1.

En ese sentido, la ejecución de los programas administrativos de la gerencia del MEC (Presupuesto Tipo I) absorben un considerable porcentaje sobre el total, que varió de un mínimo del 26% (2009) a un máximo del 36% (2015). Incluyen las transferencias de recursos que le corresponde ejecutar para algunas instancias e instituciones descentralizadas y autónomas como son: el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI); Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (Fondec); las ocho (8) universidades nacionales; el Consejo Nacional de Educación Superior (Cones); la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES, 2015), y a organizaciones sin fines de lucro, contrapartes. El total transferido a las instituciones públicas descentralizadas y autárquicas, representan, en los tres últimos años (2013 – 2015), porcentajes del 24% (2013, 2014) y del 22% (2015) sobre del gasto total ejecutado. En los dos primeros casos, los montos transferidos al INDI y al Fondec, sobrestiman levemente (0,4%) el presupuesto vigente y el ejecutado del MEC, al no tener una relación directa con su finalidad y función⁷, correspondiendo a otras áreas de la política social. Por otro lado, hasta el 2013, el MEC contaba con el Viceministerio de la Juventud (0,3%, menos del uno por ciento del total del gasto), el que desde el 2014 pasó a ser la Secretaría de la Juventud, dependiente de la Presidencia de la República.

La baja en el gasto total ejecutado por el MEC en los dos últimos años, no está relacionada con la migración del presupuesto a dicha Secretaría⁸, sino con la reducción del gasto ejecutado en los Programas de Acción, del 69% (2009) al 63% (2015), así como de los Programas de Inversión, cuyo porcentaje de participación sobre el total pasó del 5,3% al 1,1% en el mismo lapso (Boost. Base de Datos, 2003-2015).

En el primer sentido, el programa de educación inicial y escolar básica, absorbe la mayor partida del presupuesto asignado y ejecutado, 44,3% del total MEC (2009, 2013), pero decrece al 42,4% (2014); le sigue el programa de la educación media, con el 18,8% (2009), 16,3% (2013) y 15,6%(2014) ¿Qué implicancias tiene esta relación directa entre la caída del gasto relativo y de la cobertura en dichos niveles educativos antes vista?, es una pregunta que cabe plantear aquí.

⁷ La denominación Ministerio de Educación y Cultura fue establecida por la Ley General de Educación (1998) en tiempos en que no se contaba aún con la Secretaría Nacional de Cultura, creada en 2006. Por su parte, el INDI, anteriormente denominado Instituto Nacional del Indígena, es actualmente una entidad descentralizada y autónoma (2003); mantiene vínculos con el Poder Ejecutivo a través del MEC. El MEC tiene a su cargo la educación indígena, mediante la Dirección General de Educación Escolar Indígena, cuyo presupuesto forma parte de sus programas de acción e inversión.

⁸ En 2012 el presupuesto asignado y ejecutado a dicho Viceministerio había crecido exponencialmente (616%), cayendo -20% en 2013, pero su migración desde el 2014 no explica el estancamiento de la ejecución del MEC, por significar menos del uno por ciento del total (0,03%).

Por otra parte, el gasto en la formación docente, educación superior no universitaria, a través de los institutos de formación docente, y la universitaria ofrecida por el Instituto Superior de Educación del MEC, está en función del sistema de la educación obligatoria desde la inicial hasta la media, y representan cerca del 1% del total. En 2015, la base de datos del MH no registra el desglose del presupuesto vigente y ejecutado de varios programas del MEC⁹.

En cuanto a los programas de inversión (Presupuesto Tipo 3), desde mediados de los noventa, han sido dependientes de la ejecución de los programas de implementación de la reforma educativa en el aula, primero, y de su consolidación, después, financiados con préstamos de los organismos financieros de cooperación, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹⁰, y Banco Mundial (BM)¹¹ incluyendo como ejes de acción, entre otros, el componente de la infraestructura y equipamiento escolar. En los últimos años, sólo quedan remanes de dichos programas. En cuanto al indicador de la inversión en infraestructura física al margen de dichos programas, no registra asignaciones ni ejecuciones presupuestarias desde 2013 (MH, Boost. Base de datos, 2003 – 2015).

Por el lado del objeto del gasto ejecutado por el MEC, los servicios personales (pago de sueldos, salarios, aguinaldos, bonificaciones de todo el personal, incluyendo desde la alta gerencia hasta la gestión escolar de todos los niveles educativos y la supervisión educativa) pasaron de absorber el 71,4% al 68,3% del gasto total ejecutado entre 2009 – 2015, asociado con la reducción del pago por personal contratado, entre otros.

Los gastos operativos, que incluyen los servicios no personales y los bienes de consumo, están relacionados con la ejecución de las actividades propias de cada departamento de servicios del ministerio. Muestran una relación extremadamente desigual con el gasto en servicios personales. El nivel del gasto del grupo de servicios no personales pasó de constituir el 0,8% (menor a uno por ciento) a 1,3% en el mismo período de referencia, del total del gasto ejecutado por el MEC, mientras el grupo de los bienes de consumo e insumos, pasó de 1,2% al 1%, es decir, fue decreciente, dentro del total.

⁹ Una fuente de información sobre los logros obtenidos, por la diversidad de programas ejecutados de la educación inicial, escolar básica y media desde 2014 al 2015, relacionados con la niñez y adolescencia, en comparación con el año inicial 2013, es la Rendición de Cuentas SOBRE 20 COMPROMISOS CON LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA. AGOSTO 2016 de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA), Asunción – Paraguay, p.p. 95 – 98.

¹⁰ Para los programas Escuela Viva I (2002-2008) y Mejoramiento de la Educación Inicial (2004-2011) y Escuela Viva II (2009-2015).

¹¹ Para el programa Reforma Joven de la Educación Media (2002-2008) y Resignificación de la Educación Media (2009-2012).

En cuanto a la inversión física, pasa del 2,3% (2009) a menos del uno por ciento entre 2013 – 2015 (0,6% y 0,5%), asociado con programas de inversión que gestionan dicho componente, es decir, no corresponden a las asignación de la Dirección de Infraestructura. En 2015, el MEC disponía de sólo remanentes del crédito público externo debido a la culminación de los programas relacionados, pero estaba ejecutando el Programa de Mejoramiento de la Atención Educativa en el Paraguay, iniciado a mediados de 2014, a favor de la primera infancia de 3 y 4 años en 99 escuelas de Asunción y 10 departamentos, con inversión en infraestructura y equipamiento en aulas, además de la inversión en capacitación de los equipos técnicos y actores educativos involucrados. Este programa es la primera iniciativa aprobada y financiada con recursos del Fondo para la Educación y la Investigación del Fonacide.

Según el informe financiero del MH, con base en el informe del MEC, sobre dos proyectos específicos de inversión en infraestructura en 111 y 822 establecimientos educativos, se registra una baja ejecución, del 7% y 6% del Plan Financiero, porque varios llamados de licitación quedaron desiertos. Estaba previsto beneficiar a Asunción, y a 10 y 17 departamentos, respectivamente¹².

A fines de abril de 2016, ya en vísperas de la manifestación de la crisis protagonizada por los estudiantes de la media de Asunción, extendida después a otros municipios, el MEC realizó una audiencia informativa para anunciar una nueva Licitación Pública Nacional para Construcciones, Ampliaciones y Reparaciones de 675 establecimientos educativos, financiados con el Fondo para la Educación y la Investigación, donde se planteó un cambio de estrategia para la contratación de obras con el MEC a nivel país, para volver más atractiva (rentable) la convocatoria, con la intervención simultánea de la totalidad de los establecimientos educativos afectados en un plazo acotado de siete meses, incluyendo el período de vacaciones de verano, para asegurar su culminación antes del inicio del período lectivo 2017¹³. Sin embargo, en el informe de gestión 2016, del FEEI/Fonacide está previsto un número mayor de intervenciones en infraestructura escolar hasta el 2018, financiado con dicho fondo, como lo veremos más adelante.

Finalmente, entre las transferencias ejecutadas por el MEC se encuentran las destinadas a las instituciones descentralizadas y autónomas que representaron entre un mínimo de 23% (2010) a un máximo del 27,8% (2014). Los principales destinatarios de dichas transferencias son las universidades nacionales (87%); le siguen las instituciones contrapartes del sector privado para el almuerzo escolar en

¹² Ver más adelante, tabla Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación/Programas Aprobados, en el punto 11.

¹³ MEC, 29 de abril 2016, disponible en: <https://www.facebook.com/MECDigital/29deabril2016>

Asunción (6%); las escuelas y colegios públicos en compensación de la gratuidad de la matrícula y los aranceles (5%), a ser administrados por las direcciones escolares como recursos institucionales (Fuente 30), y las becas por 14.244 millones de guaraníes (1%), entre otros.

Las becas para estudiantes de nivel medio y de grado universitario aquí referidas son un alivio para los gastos de las familias pobre extremo, pobres y de nivel medio. En 2016, los informes de la Dirección de Becas de Educación Superior del MEC evidencian que han mejorado en cuanto a los tiempos de desembolso, aunque aún faltan ajustes al cronograma, pues en octubre, a ocho meses de iniciado el año académico, han ejecutado el segundo desembolso para el grupo Renovación 1ª Convocatoria, y los desembolsos únicos para los de Primera Vez y de Renovación 2ª Convocatoria, revirtiendo los sistemáticos atrasos en los pagos a fin de año, que desvirtuaba la naturaleza del subsidio¹⁴.

¹⁴ No incluye las becas de la educación media, ni las otorgadas por la Secretaría Técnica de Planificación para el Exterior, ni las de Itaipú.

Cuadro 1: Gasto total en Becas de Educación Superior. Año 2016
Por secuencia, departamento y número de beneficiarios

Nº	Departamentos	Primera vez desembolso único	Número de beneficiarios	Renovación 1ª convocatoria 2º desembolso	Número de beneficiarios	Renovación 2ª convocatoria desembolso único	Número de beneficiarios
	Guaraníes por persona	3.100.000		1.000.000		2.000.000	
0	Asunción - Capital	99.200.000	32	59.000.000	59	10.000.000	5
1	Concepción	672.700.000	217	262.000.000	262	14.000.000	7
2	San Pedro	77.500.000	25	304.000.000	304	50.000.000	25
3	Cordillera	46.500.000	15	85.000.000	85	8.000.000	4
4	Guairá	418.500.000	135	136.000.000	136	4.000.000	2
5	Kaaguasú	102.300.000	33	200.000.000	200	62.000.000	31
6	Kaazapá	182.900.000	59	133.000.000	133	10.000.000	5
7	Itapúa	182.900.000	59	92.000.000	92	14.000.000	7
8	Misiones	192.200.000	62	10.000.000	10	6.000.000	3
9	Paraguarí	65.100.000	21	171.000.000	171	42.000.000	21
10	Alto Paraná	186.000.000	60	55.000.000	55	6.000.000	3
11	Central	455.700.000	147	199.000.000	199	14.000.000	7
12	Neembucú	9.300.000	3	64.000.000	64	2000000	1
13	Amambay	43.400.000	14	67.000.000	67	34.000.000	17
14	Kanindejú	3.100.000	1	95.000.000	95	10.000.000	5
15	Presidente Hayes	3.100.000	1	31.000.000	31	6.000.000	3
	TOTALES	2.740.400.000	884	1.963.000.000	1.963	292.000.000	146

FUENTE: CNB/MEC/DGB/Dirección de Becas de Educación Superior. Año 2016. Disponible en: http://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/13797

4. Las fuentes y el origen del financiamiento del gasto ejecutado por el MEC

El financiamiento del gasto ejecutado por el MEC presenta cambios en el período considerado 2009 – 2015, en relación con los tres tipos de fuentes, particularmente en 2014 y 2015. Entre 2012 – 2014, los Recursos del Tesoro (Fuente 10) y dentro de éstos, los recursos genuinos, con origen en los ingresos tributarios y no tributarios, aumentan en cifras absolutas y en nivel de ejecución; el Fonacide asoma con un monto ejecutado de 906 millones de guaraníes, con sólo 16% de ejecución sobre el presupuesto asignado en 2014, y una participación insignificante del 0,02% sobre el total ejecutado por el MEC. En cuanto a las transferencias recibidas para ser destinadas a las entidades descentralizadas y autónomas, las que el MEC debe transferir a su vez, son importantes y crecientes; ocupan entre el 21 y cerca del 24% del total (Cuadro Anexo 2).

Mención aparte merece la ejecución del 2015. Según la base de datos del MH, los Recursos del Tesoro (Fuente 10) cubren el 100% de los gastos, y no se registran gastos dentro de los recursos del crédito público (Fuente 20) ni de los recursos institucionales (Fuente 30) Sin embargo, dentro de los recursos del tesoro (F10), además de los recursos genuinos originados en los impuestos, que cubren el 73% del total en forma decreciente, aparecen como fuentes de financiamiento: (i) las transferencias recibidas y transferidas a su vez a las entidades descentralizadas y autónomas, antes mencionadas, que absorben una proporción decreciente del 21,7% del total; (ii) Bonos internos de la deuda pública, por 238 mil millones 579 millones de guaraníes (41,1 millones de dólares aproximadamente)¹⁵ que deberían de formar parte de los recursos del crédito público interno (Fuente 20), salvo que sean saldados en el mismo ejercicio fiscal¹⁶; (iii) la Aplicación del Fondo para la Educación y la Investigación (FEEI) del Fonacide, 37 mil millones 904 millones de guaraníes (6,5 millones de dólares aproximadamente); (iv) dos cifras de 22 mil millones 646 millones

¹⁵ El tipo de cambio es de 5.800 guaraníes por dólar a diciembre de dicho año.

¹⁶ La web del Instituto de Previsión Social (IPS) y de diarios de Asunción registran la autorización para la emisión de bonos del Tesoro Público y la ejecución de la transferencia del Ministerio de Hacienda por la suma de 243 mil millones de guaraníes en pago del aporte (patronal) del MEC de 2,5% sobre los salarios pagados al magisterio nacional entre 1991 - 2012, y un saldo de 38 mil millones de guaraníes, a ser pagado anualmente en forma fraccionada. IPS, 23 de marzo 2015, disponible en: www.ips.gov.py/Estado-paga-su-deuda-a-IPS-y-habrá-mas-recursos-para-salud, y La Nación, 09 de junio 2016, disponible en: <http://www.lanacion.com.py/2016/06/09/mas-de-us-56-millones-adeuda-la-una-a-ips-por-aporte-patronal/>

y 22 mil millones 510 millones de guaraníes, con origen en la Comunidad Económica Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo, con el 49,3% y el 28% de ejecución, respectivamente, con una incidencia del 0,4% sobre el total, cada una, y que también deberían de formar parte de los recursos del crédito público, aunque externo (Fuente 20), y (v) Fonacide, que da continuidad a la cifra ejecutada en 2014, pero incrementada siete veces, a 6.102 millones de guaraníes, que equivale a un grado de ejecución de sólo el 20% frente al presupuesto previsto. ¿Cuáles son las razones por las cuales los bonos, por un lado, y los desembolsos de la CEE y del BID, por el otro, aparecen como parte de los Recursos del Tesoro y no de los Recursos del Crédito Público? Considerando que el mínimo presupuestario del 20% sobre los gastos asignados al GC excluyen las deudas y donaciones, efectuando dichas deducciones, la brecha entre el gasto ejecutado por el MEC y dicho mínimo se amplía.

Por otro lado, el MEC tampoco cumplió las disposiciones de la Ley del Fonacide/FEEI que establece que las aplicaciones del Fondo para la Educación y la Investigación son complementarias y adicionales al mínimo presupuestario del 20% del gasto total del GC. De hecho, el propio ministro de Hacienda declaró que están reasignando los recursos de inversión en el MEC, que pueden ser cubiertos con el Fonacide/FEEI.

5. La educación superior. Las universidades nacionales

Es poco frecuente que la educación superior sea considerada como un bien público social y un derecho humano para las personas que reúnan los requisitos, deseen y tengan condiciones para una formación técnica, científica, artística, en busca de una mayor calificación personal y desempeño laboral profesional, y que como tal sea garantizada por el Estado. El sentido común predominante la asocia con la escalera ascendente para acceder a trabajos mejor remunerados y a mejores niveles de vida, por lo cual se justificaría el pago de su alto costo en el sector privado, incluso para las familias de recursos económicos limitados.

Sin embargo, tal como ya lo habíamos mencionado más arriba, la CN 1992 reconoce que toda persona humana tiene derecho a la educación integral y permanente, es decir, durante toda su vida (Art. 73). También establece la finalidad principal de la educación superior en relación con la formación profesional superior, la investigación científica y tecnológica, y la extensión universitaria, asociadas con el desarrollo nacional. Además, reconoce la autonomía universitaria y garantiza la libertad de enseñanza y de cátedra; dispone la creación y regulación de las universidades públicas y privadas mediante leyes específicas, así como fondos para becas y otras ayudas, con el objeto de facilitar la formación intelectual científica, técnica y artística de las personas, con preferencia de las que carezcan de recursos (Art. 79 y 80). Estas mismas razones son las que explican que en países como Argentina, Brasil, México, para citar los países más grandes y con mayor desarrollo de la educación superior en nuestra región, las universidades públicas, nacional, federal, sean gratuitas. En el caso de Uruguay, la Universidad de la República del Uruguay, la única de carácter público, es totalmente gratuita. Igualmente en Europa, en los países nórdicos (Sueca, Noruega, Finlandia) y Dinamarca, Alemania, Francia, Grecia las universidades públicas también son totalmente gratuitas.

En Paraguay, las universidades nacionales cobran matrículas y aranceles administrativos para reunir recursos institucionales amparados en sus estatutos y resoluciones, por lo que no son gratuitas, aunque están altamente subsidiadas, como lo muestra la ejecución presupuestaria por fuentes y origen del financiamiento, en las que los recursos institucionales genuinos no aportan más del 10% del total ejecutado, salvo dos excepciones como se verá más adelante.

En cuanto a su conformación, el subsistema de educación superior está integrado por las universidades, los institutos superiores y los institutos de formación profesional, incluyendo a los institutos de formación docente y los institutos

técnicos superiores¹⁷, es decir, por la educación universitaria y la no universitaria, según ellas ofrezcan carreras de grado universitario y/o posgrado e investigación, o carreras de nivel terciario, pos-bachillerato, mediante la gestión del sector público y privado¹⁸. También, forma parte del subsistema, la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (AENAES)¹⁹. Desde 2013, se cuenta con la Ley Superior de Educación (N° 4995/13), con el que se buscó llenar el vacío legal del subsistema en su conjunto y adecuar la inclusión del MEC dentro de su estructura organizativa. Esta nueva ley vigente retomó las disposiciones referidas de la CN 1992, pero derogó las establecidas en la Ley General de Educación (N° 1264/1998), así como la Ley de Universidades (N° 126/1993), en su totalidad.

Según dicha Ley de Educación Superior vigente, las universidades públicas gozarán de autarquía financiera para generar, administrar y disponer de sus fondos correspondientes al Presupuesto General de la Nación. Esta autarquía, sin embargo, no las exime de la rendición de cuentas correspondientes a la Contraloría General de la República (Art. 34, Sección IV).

En cuanto a los recursos destinados a la educación superior de carácter público en el Presupuesto General de la Nación, no serán inferior al 7% al total asignado al Gobierno Central, excluidos préstamos y donaciones, e independientemente a este porcentaje, serán además destinados a la investigación, un mínimo del 2% del PGN (Art. 76, Título V, Capítulo I, Sección I).

También agrega que los fondos aportados por el Estado y los recaudados de fuentes privadas serán distribuidos como recursos de financiamiento a las universidades y los institutos superiores públicos; el Cones y la ANEAES, no obstante que todas ellas puedan recaudar y gestionar sus fondos propios.

En el caso del financiamiento de las universidades privadas, la LES vigente establece que podrán recibir fondos aportados por el Estado, toda vez que reúnan los requisitos de calidad y transparencia administrativa, según el reglamento a ser establecido por el Cones. Mientras que en relación con las inversiones que las empresas realicen en la formación y capacitación de sus recursos humanos, en las instituciones de educación superior, con carreras acreditadas, serán deducibles de todo tipo de impuestos, tasas y contribuciones creadas y a crearse (Art. 77).

¹⁷ MEC, 2012, Datos sobre la educación superior en el Paraguay, Viceministerio de Educación Superior, con el apoyo de la Presidencia de la República, Asunción, abril de 2012.

¹⁸ MEC, 2012, Datos sobre la educación superior en el Paraguay, Viceministerio de Educación Superior, con el apoyo de la Presidencia de la República, Asunción, abril de 2012.

¹⁹ Idem

En materia de estímulos y apoyos, prevé que el Estado los establecerá, creando créditos, donaciones así como becas para estudiantes y profesores de la educación superior, y de instituciones que cuenten con carreras acreditadas (Art. 78, Sección II).

En relación con la estructura del Estado, las universidades nacionales forman parte del grupo de las entidades descentralizadas y autónomas. Mantienen vínculos con el MEC a efectos de la remisión de las transferencias de sus asignaciones presupuestarias y el registro de los títulos de grado y posgrado por el Viceministerio de Educación Superior, expedidos por cada una de las universidades. A efectos de la asignación, ejecución, control financiero, monitoreo y evaluación presupuestaria, mantienen relaciones directas con el Ministerio de Hacienda, y con los órganos correspondientes de control (Contraloría General de la República y Congreso Nacional).

Según una pequeña investigación del Viceministerio de Educación Superior del MEC, en 2011 existían un total de ocho (8) universidades nacionales (16%) y 42 privadas (84%), por efecto de un crecimiento anárquico desde 2005, que permitió pasar a dicha situación, a partir de las dos universidades existentes durante mucho tiempo, la Universidad Nacional de Asunción (pública), desde 1889, y la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (privada), desde 1960 (MEC/VMES, 2012).

En cuanto a las universidades nacionales están ubicadas en ocho departamentos geográficos, y cubren la región Oriental, las zonas más pobladas del centro, este y sureste, así como las menos pobladas, del norte, noreste y suroeste. La Universidad Nacional de Asunción es la más grande y antigua, con 12 facultades y cuatro institutos con carreras de grado y algunas con posgrado; un Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud; cuatro institutos con carreras de grado, e incluso posgrado universitario (Andrés Barbero; de Trabajo Social; Superior de Arte, Superior de Lenguas), y cuatro centros de capacitación y servicio, el Nacional de Computación (CNC); de Estudios Virtuales (Cevuna); de Estudios Tecnológicos (CETUNA, dependiente de la Facultad de Ingeniería, por un lado, y de Politécnica, por el otro), y de Adiestramiento en Servicio (CAES, dependiente de la Facultad de Ciencias Económicas). También cuenta con el Colegio Experimental Paraguay-Brasil, de nivel inicial, escolar básica y media (www.una.py/unidadesacademicas/)

Los resultados del análisis del gasto público de la educación superior que aquí presentamos están focalizados en el presupuesto ejecutado por las universidades nacionales, en relación con las asignaciones presupuestarias por tipo de presupuesto, por programa, grupo objeto del gasto, así como también por fuente y origen del financiamiento.

6. El gasto ejecutado por las universidades nacionales. La supremacía de la UNA

El presupuesto ejecutado por las universidades nacionales ha sido creciente en términos de guaraníes corrientes y reales (sin considerar la inflación) aunque en niveles fluctuantes. En el período 2009 – 2015 ha crecido en porcentajes considerables entre 2011 – 2013, y bajos en 2014, 2015. En este último año, el gasto total ejecutado representa cerca del 24% del total ejecutado por el MEC, haciendo una comparación dentro del sistema educativo (Cuadro Anexo 3).

La Universidad Nacional de Asunción absorbe entre el 80,1% (2010) y el 75,6% (2015) del total ejecutado por el grupo, debido a su mayor tamaño y de su desconcentración a nivel nacional por medio de las filiales de algunas facultades e institutos, como se evidencia en la siguiente tabla a través de los diversos indicadores, año 2015.

Universidad Nacional de Asunción en cifras – Año 2015

Postulantes de carreras de grado	15.368
Ingresantes de carreras de grado	8.872
Total estudiantes matriculados	55.249
Estudiantes matriculados de grado	47.517
Estudiantes matriculados de posgrado y pos título	6.036
Estudiantes del Técnico Vocacional	257
Estudiantes de nivel inicial, escolar básica y media	1.439
Total egresados	7.260
Egresados de grado	3.893
Egresados de posgrado	3.367
Oferta académica	79 carreras de grado 230 cursos de posgrado y pos título
Total personal docente y funcionarios	14.741
Docentes e investigadores	9.100
Funcionarios administrativos y de servicios asistenciales	5.641
Cobertura geográfica a nivel nacional	12 departamentos – 22 ciudades

FUENTE Disponible en: http://www.una.py/images/stories/Universidad/Estadistica/UNA_EnCifras_2015.pdf

Además de la diversificación de la oferta académica y de servicios, la UNA mantiene una estructura desigual en la que predomina el gasto de la Facultad de Ciencias Médicas (FCM), al absorber entre un mínimo de 33,3% (2011) y un máximo de 38,9% (2014) del total ejecutado (Cuadro Anexo 3). Esta situación estaría relacionada con la filial de Santa Rosa del *Aguaray* (departamento San Pedro) y, principalmente, con la gestión de los servicios médicos hospitalarios del Hospital de Clínicas, incluyendo al Centro Materno Infantil²⁰, ubicado al lado de la Facultad de Ciencias Médicas, en el campus universitario en San Lorenzo, departamento Central.

Otras facultades más grandes en cuanto a número de matriculados, como Derecho y Ciencias Sociales absorbe entre 4,5% (2011) y 6,2% (2015) del total, Ciencias Económicas, entre 7% y 6,5%. Mientras que las que cuentan con un número menor de matriculados, aunque considerable, y además, emplean más de medio tiempo en las actividades académicas, absorben niveles cercanos a los anteriores, en los mismos períodos, como: Ciencias Agrarias, entre 6,8% y 5,4%; Ciencias Veterinarias, entre 6,4% y 5,6%; Politécnica, entre 6,4% y 6,7%; Ingeniería, entre 4,6% y 5,6%; Arquitectura, entre 3,4% y 3,3%; Ciencias Exactas y Naturales, entre 4% y 3,8%²¹.

De ahí que es necesario identificar las funciones, sub funciones, los programas y subprogramas ejecutados por la FCM para dimensionar y diferenciar el gasto en la función educación superior y el gasto en la función salud. La estadística del presupuesto ejecutado del SIAF, por programa, subprograma y producto, en el caso de la UNA/FCM identifica como subprograma 2: Servicios asistenciales del Hospital de Clínicas, antes, y como Servicios Médicos Hospitalarios, en la actualidad, dentro del Presupuesto tipo 2: Programas de Acción, y Programa 2: Formación de Profesionales en Ciencias de la Salud²². Mientras que en la Planilla del Anteproyecto de Presupuesto de la FCM, dentro del mismo tipo de presupuesto, pero considerando como Programa 2: Competitividad e Innovación, una categoría genérica, identifica cinco productos, entre ellos, el 736. *Prestación de Servicios Médicos y Hospitalarios*²³. Con estas especificaciones, es posible estimar la incidencia de la función salud, dentro del total ejecutado y asignado a la FCM/UNA, lo cual es imposible con la base de datos del Boost, del MH.

²⁰ <http://www.una.py/inde4x.php/la-universidad/servicios?showall=&start=2>

²¹ Con base en: DGEEC, 2014, Anuario Estadístico 2013. Disponible: ver notas anteriores y en: www.dgeec.gov.py/publicaciones, y Cuadro Anexo 3.

²² MH/SSEAF/Sistema de Administración Financiera, 2003, 2014, Listado de Ejecución Presupuestaria por año, serie incompleta 2003 – 2015.

²³ SIAF (Sistema de Información Administrativo Financiera) del viceministerio de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda) Los otros cuatro son: formación de profesionales en ciencias de la salud o médicos; trabajo de investigación; extensión universitaria y cursos de posgrado.

¿Cuánto es el gasto ejecutado por el Hospital de Clínicas de la FCM? Según el Informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria del MH, el gasto ejecutado por el Hospital de Clínicas en 2015 fue de 69.427 millones de guaraníes, es decir, el 17,3% del total ejecutado. Pero considerando el período anterior, vemos que en 2009, 2011, 2013 y 2014, absorbía el 46%, 41%, 34% y 32%, respectivamente. Asimismo, que en 2012, tuvo una caída excepcional y drástica, en el contexto de un bajísimo nivel de ejecución, del 17%, para representar tan sólo el 7% del total ejecutado por la FCM. La tendencia a la baja en términos relativos ha sido sostenida e importante si se considera que en 2003 el HC absorbía el 70% del gasto total de la Facultad, y hasta el 2007 rondaba aún el 50% del total²⁴. Según el plan de gastos de la FCM para el año 2017, en comparación con el presupuesto de gastos vigente del presente año, se prevé que el Producto 736: *Servicios Médicos y Hospitalarios*, tendrá una incidencia del 22% (2016) y 23% (2017).

En otras palabras, tanto la asignación como el gasto ejecutado por la FCM de la UNA identifican subprogramas y productos que permiten diferenciar el gasto en la función educación superior y en salud, estrechamente relacionados entre sí, pero que como funciones específicas previstas en las estadísticas y el clasificador presupuestario, contribuyen a descomprimir el mayor gasto en la educación superior de la UNA, y sumar a la función salud, el gasto en servicios médicos y hospitalarios, cubriendo el vacío dejado por la UNA en este último sentido²⁵.

Considerando que otras unidades académicas y centros de la UNA también cuentan con servicios a la comunidad zonal y nacional, y desarrollan convenios de cooperación con instituciones públicas y el sector privado, es necesaria su identificación, para el mismo efecto señalado en el caso de la FCM. Por citar otros ejemplos, el Colegio Experimental Paraguay Brasil, que absorbe un promedio anual del 1% del gasto total de la UNA, su función es de *educación básica general y de educación media y técnica*, las cuales están identificadas en la base de datos del MH/Boost²⁶. En el caso de la Facultad de Ingeniería, cuenta con el Centro de Estudios Tecnológicos de la UNA (Cetuna), de nivel *técnico superior*, pos bachillerato, con especialidad en electricidad y mecánica, mientras que en el caso de la Facultad de Politécnica, con especialidad en electricidad.

²⁴ MH, Listado de Ejecución Presupuestaria por año, serie incompleta 2003 – 2015.

²⁵ Las universidades que cuentan con disciplinas relacionadas con las ciencias de la salud, forman parte del Sistema Nacional de Salud. No obstante, el gasto público en salud no incluye el gasto ejecutado por la FCM/UNA, por lo que es necesario mejorar las estadísticas presupuestarias del MH.

²⁶ Pero dicha base de datos tiene registrada las cifras del presupuesto vigente y ejecutado de las universidades nacionales y de sus facultades en la función *educación superior y universitaria* sólo desde 2014; desde el 2003 al 2013, fueron registradas como *educación media y técnica*, siguiendo el esquema del Colegio Experimental Paraguay – Brasil, la primera en el listado después del Rectorado de la UNA. MH/Boost. Base de Datos, disponible en: <http://www.hacienda/inicio>.

En la Facultad de Ciencias Veterinarias, el Hospital Veterinario brinda servicios de *sanidad animal*.

Por otra parte, habría que evaluar la eficiencia interna de la UNA y en ese sentido, si la relación número de egresados por grado (3.893) y número de matriculados (47.517), consignados en la tabla inserta, es suficiente o por el contrario, insuficiente.

7. Los grupos del objeto del gasto de las universidades nacionales

Por otra parte, considerando el objeto del gasto ejecutado por las universidades nacionales en 2015, como es previsible, los Servicios Personales ocupan la mayor parte del monto total ejecutado, en proporciones que varían de un mínimo del 79,7% (UN de Canindejú) y un máximo de 90,6% (UN de Villarrica); 91% y 92% (UN de Pilar, y de Caaguasú), y dentro de este grupo, las Remuneraciones Básicas, seguidas muy atrás por Personal Contratado. Es decir, en las universidades más pequeñas se dan ambos extremos. En las más grandes, como la UNA y la UN del Este, los Servicios Personales ocupan el 82,6% y 87,7%, respectivamente, y dan mayor lugar a los Servicios No Personales (mantenimiento, servicios técnicos profesionales); los Bienes de Consumo y la Inversión Física. La Inversión Física crece sólo en determinados períodos, y en el caso de la UNA la coyuntura 2012 – 2014 fue favorable para dicho efecto, en los que se muestran incrementos del 7,3% a 8,1% del total ejecutado, y mantuvo un 6,8% de incremento en 2015, niveles relativamente considerables al ser aplicados sobre el monto total más importante del grupo de universidades nacionales (MH, Boost. Base de Datos, 2003 – 2015).

8. Las fuentes de financiamiento de las universidades nacionales y la gestión institucional

Las fuentes principales de financiamiento de las universidades nacionales son los Recursos del Tesoro (Fuente 10) de carácter genuino, con origen en los ingresos tributarios y no tributarios, y los Recursos Institucionales (Fuente 30), genuinos, con origen en el cobro de matrículas y aranceles, establecidos por resoluciones administrativas. Son pocos los casos, en que los recursos institucionales incluyen el financiamiento de proyectos con donaciones y subsidios.

En el caso de la UNA y de la UNE, se muestran variaciones relacionadas con la gestión institucional hacia la diversificación de sus fuentes, dentro de las principales, incluso de los Recursos del Crédito Público (Fuente 20) y de los Recursos Institucionales (Fuente 30). En cuanto a la UNA, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) financió la ejecución de 139 millones de guaraníes en 2015, para el pago en servicios personales; un préstamo del Banco Mundial (BM), financió en un solo año (2012) una inversión en infraestructura física, por un monto ejecutado de 17 mil millones 007 millones de guaraníes (3 millones de dólares aproximadamente), equivalente al 96% de ejecución de la asignación prevista. Dentro de los Recursos Institucionales, ejecutó donaciones de cuatro instituciones públicas como la Itaipú Binacional durante tres años consecutivos (2012-2014), por un total de 21 mil millones 451 millones (21.400 millones) de guaraníes, igualmente aplicado para la inversión en infraestructura física; la Yacyretâ Binacional, con un monto pequeño de 10 millones de guaraníes en 2012, financió el pago de servicios no personales; el Fondo Nacional de Salud financió la compra de bienes de consumo por 8.600 millones, en 2013, y Otro organismo del Estado, financió la inversión en infraestructura física, con otra pequeña suma de 20 millones de guaraníes en 2012. De ahí que, en el caso de la UNA, los recursos institucionales genuinos, con origen en el cobro de matrículas y aranceles tienen una baja incidencia. En la Facultad de Ciencias Médicas, de sólo 2,2% en 2014 (Cuadro Anexo 4).

En el caso de la UN del Este, dentro de los Recursos del Crédito Público Externo ejecutó un préstamo del BM por 4 mil millones (4.000 millones) de guaraníes en 2012 y 2013, en inversión física. Además, dentro de los Recursos Institucionales, ejecutó una pequeña donación de 20 millones de guaraníes, también para la inversión física.

En el caso de las más pequeñas, como la de Itapúa, Concepción y Kanindejú, el aporte de los Recursos Institucionales genuinos, con origen en el cobro de matrículas y aranceles, son proporcionalmente más importantes, 18,4% y 13,4%, respectivamente, sobre el total ejecutado, lo cual indica que a falta de una mayor disponibilidad de Recursos del Tesoro, y de gestión de otras fuentes alternativas, se recurre al gasto de bolsillo de los estudiantes y sus familias para aumentar los ingresos y financiar los gastos realizados.

9. El Fonacide y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEL)

Tal como se ha visto, el Fonacide y el FEEL, han comenzado, en los dos últimos años, a dar origen al financiamiento para la inversión en la educación obligatoria como en la educación superior. Sin embargo, las referencias a ambas fuentes son, por lo general, confusas para la opinión pública, ya que son asociadas únicamente con las transferencias ejecutadas por el MH a las gobernaciones y municipalidades, por lo que cabe aquí ampliar y aclarar la información concerniente a tan importantes recursos para la inversión pública en la educación y la investigación.

Para comenzar, cabe plantear que los recursos originados en los beneficios financieros (regalías o royalties y compensaciones) que el Estado paraguayo cobra por las hidroeléctricas binacionales, Itaipú (Paraguay – Brasil) y Yacretá (Paraguay – Argentina), en diversos conceptos, desde 1985 en el primer caso, y desde 1994 en el segundo, han sido y son cada vez más gravitantes dentro del conjunto de los recursos públicos disponibles, a pesar de que sigan pendientes reclamos nacionales sobre la gestión y los beneficios relacionados con ambas hidroeléctricas.

El Fonacide y Fondo para la Educación y la Investigación, como lo denominamos también al FEEL, son las estrategias de financiamiento con origen en la compensación por cesión/exportación de energía paraguaya al Brasil, creadas por Ley Nº 4738/12 (Ley Fonacide/FEEL, en adelante), en el contexto del gobierno usurpador de Federico Franco, 2012 – 2013, sucesor del gobierno de Fernando Lugo, tras su destitución mediante el golpe parlamentario de junio 2012. Dicha compensación fue triplicada mediante los acuerdos firmados por los presidentes Fernando Lugo y Luiz Ignacio “Lula” Da Silva en julio 2009²⁷.

El Fonacide y el FEEL fueron dos proyectos de ley integrados en una sola, la Ley Fonacide/FEEL, por lo que lleva como denominación ambos fondos. Son productos del consenso entre el Ejecutivo, el Legislativo y el sector privado de la educación, movilizado para canalizar todo o la mayor parte de dichos ingresos acrecentados a la inversión en la calidad de la educación y la inves-

²⁷ Ninguno de los proyectos de ley presentados en 2011 para la creación del Fondes fue discutido, hasta que, una vez destituido el gobierno de Fernando Lugo, se presentó un proyecto de ley distinto a los anteriores, que logró el consenso en el Ejecutivo y el Legislativo en dicha coyuntura, al incluir las asignaciones para los gobiernos departamentales y municipales, manteniendo los criterios de distribución de los royalties. Ver en: Molinier, Lila, 2011, “Crecimiento, desigualdad, pobreza y Estado interventor”, en: Codehupy, 2011, *YvypóraDeréchoParaguáipe. Derechos Humanos en Paraguay 2011/Análisis de Coyuntura*, pp. 25 – 45.

tigación, pero que como fruto del consenso, beneficia tanto al sector público como el privado. Están destinados “exclusivamente al financiamiento de proyectos de inversión pública y de desarrollo”, relacionados con cinco sectores beneficiados (Cuadro 2).

Para facilitar su comprensión es importante entender seis aspectos básicos:

- (i) Los ingresos anuales disponibles del Fonacide son distribuidos a cinco (5) destinatarios de manera permanente, según porcentajes fijados por la Ley Fonacide/FEEI, como se ilustra en el Cuadro 2. Las cantidades asignadas varían según los ingresos anuales por compensación, cuyo promedio anual está estimado, por un estudio de la ANDE, en 340 millones de dólares en el período 2012-2023²⁸, de ahí que lo utilizamos como base del cálculo para estimar el promedio de transferencias que recibirá cada uno de los beneficiarios en dicho lapso.

Cuadro 2: Fonacide. Distribución porcentual y promedios anuales estimados

Promedio anual total. En dólares US\$	100%	340.000.000
(a) Tesoro Nacional/MH	28%	95.200.000
(b) Fondo de Excelencia de la Educación	30%	102.000.000
(c) Gobiernos departamentales y municipales y la Investigación	25%	85.000.000
(d) Agencia Financiera del Desarrollo (AFD)	7%	23.800.000
(e) Fondo Nacional de Salud	10%	34.000.000

FUENTE: Ley N° 4758 Fonacide/FEEI, Art. 3° www.ande.gov.py

- (ii) El Fondo para la Educación y la Investigación es el que recibe la mayor asignación, 30% sobre el total disponible por año, pero su utilización está condicionada por cinco factores: (a) ni el MEC, ni las universidades nacionales ni el Conacyt, instituciones claves para la política educativa y de investigación en ciencia y tecnología, no disponen directamente de los recursos, sino a través de proyectos aprobados, por el Consejo de Administración del FEEI; (b) los recursos del Fondo para la Educación son adicionales y complementarios al mínimo presupuestario del 20% destinado al gasto consolidado del MEC, sobre la asignación del gasto total del

²⁸ En el año 2023 se cumplirán los 50 años de vigencia del Tratado de Itaipú (Paraguay-Brasil), y se podrá renegociarlo y modificar los términos actualmente vigentes.

GC, previsto en el Art. 85 de la CN 1992; no pueden ser utilizados para aumentar la cobertura educativa, sino su calidad, así como de la investigación; (c) los proyectos concursados y aprobados deben estar dentro del listado de ocho (8) programas elegibles por el Fondo para la Educación y la Investigación (Cuadro 3), y tienen un rango de porcentaje asignado a cada grupo de programas, relacionados con la educación obligatoria; la formación y capacitación docente; el fortalecimiento de la participación de los padres de familia. También, incluye al Programa Nacional de Becas para estudiantes de la educación media y de la superior, a nivel interno, y para estudios de posgrado y pos título en el exterior. Asimismo, para la investigación científico tecnológica y el fortalecimiento del Programa de Incentivo a los Investigadores del Conacyt; (d) el Fondo para la Educación y la Investigación es un fondo fiduciario dirigido por un Consejo de Administración y administrado por un agente fiduciario, la AFD; (e) el ministro del MEC es uno de los consejeros, junto con el ministro de Salud Pública, el Presidente del Conacyt y el secretario ejecutivo de la Secretaría Técnica de Planificación, y otros cuatro (4) consejeros del sector privado, nombrados por el presidente de la República. La presidencia de dicho Consejo es ejercida por el ministro de Hacienda.

Cuadro 3: Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI).

Total Fondo. En dólares US\$	102.000.000	De	Hasta
1. Programa de incorporación de TIC en el SEN, como herramienta de uso pedagógico, al alcance de estudiantes y docentes (proy como una computadora por niño y por docente; laboratorios, TV educativas, portal educativo, enciclopedia virtual, magazin informativo, radio difusión digital, otros) y requerimientos conexos-	30 a 40%	30.600.000	40.800.000
2. Formación de docentes y formadores (EI y EB, Media, Superior no Universitaria, Permanente); fortalecimiento de los IFD.	10%	10.200.000	
3. Programas de mejoramiento de la oferta educativa de las escuelas, colegios, IFD; construcción y habilitación de espacios escolares; equipamiento básico, materiales educativos, nuevos espacios como comedores,	15%	15.300.000	
4. Programa de atención integral a la primera infancia conforme a los lineamientos del PNDIPI 2011 - 2020.	10%	10.200.000	
5. Programas de organización, formación y fortalecimiento de redes de cooperación de padres, tutores y comunidades de escuelas y colegios públicos, para propiciar la participación para el mejoramiento de la calidad y la oferta educativa.	3 a 5%	3.060.000	5.100.000
6. Otorgamiento de becas para estudios de formación superior, para cursos universitarios en el interior y al exterior del país, con base en la selección por concurso de méritos y aptitudes por el MEC, y para doctorados y posdoctorados en universidades y centros de investigación de alta especialización y reconocida reputación, a través del concurso de selección del Conacyt.	10 a 20%	10.200.000	20.400.000
7. Investigación y desarrollo, para proyectos del Programa de Incentivos para Investigadores Nacionales del Conacyt.	20 a 30%	20.400.000	30.600.000
8. Fortalecimiento de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la ES y del Sistema de la Calidad de la Educación, de los diferentes niveles y modalidades educativas.	5%		5.100.000

FUENTE: Elaboración propia, con base en la Ley N° 4758 Fonacide/FEEI, art. 12 #1

- (iii) Además de los recursos del Fondo para la Educación y la Investigación, las asignaciones para los gobiernos departamentales (gobernaciones) y municipales (municipalidades) están condicionadas a la inversión en infraestructura escolar (construcción, reparación, rehabilitación, mantenimiento), en por lo menos un 50% del total recibido anualmente, y la alimentación escolar (merienda, almuerzo) en un 30%.
- (iv) El Fondo para la Educación y la Investigación, si bien fue creado junto con el Fonacide, por la misma ley en septiembre 2012, opera efectivamente desde mediados de 2014, tras pasar por diversas etapas de su formación, durante la gestión de dos gobiernos, el anterior de FF y el actual de HC. En otras palabras, sus recursos fueron acumulados en la cuenta especial abierta en el Banco Central del Paraguay (BCP); no pudieron ser transferidos hasta el segundo semestre de 2014 por ausencia del Contrato Fiduciario con el Agente Fiduciario, con atribuciones para dicha función.
- (v) El Decreto N°739/13 vigente, que sustituye al primero de octubre 2012, reglamenta el funcionamiento del FEEL, y establece que la inversión en instrumentos de regulación monetaria (IRM) emitidos por el sector público es también un objetivo a perseguir, junto con el financiamiento de programas y proyectos educativos, a pesar de que en la Ley Fonacide/FEEL sólo está previsto para los remanentes no ejecutados en cada ejercicio fiscal anual. La implicancia de dicha modificación a nivel del decreto reglamentario, es que con la colocación en los IRM de carácter público, se posibilita la retención de dichos recursos asociado con el programa antinflacionario. Por otro lado, también es posible su empleo temporal en otros programas, como está previsto dentro de la Cuenta Única del Tesoro Público, creado en 2013 por el actual gobierno²⁹.
- (vi) Por otro lado, el primer grupo de los consejeros representantes del sector privado involucrado, titulares y suplentes, ha sido parcialmente renovado en el presente año, al cumplirse los tres años de mandato, y al igual que el primer grupo, incluye a empresarios privados, no vinculados con proyectos educativos³⁰. Igualmente, los consejeros representantes del sector público han sido renovados desde la creación del Consejo, en relación con sus cargos: el actual ministro de Hacienda y el de Educación y Cultura. En el caso de los representantes del Conacyt y de la STP cambiaron al asumir el gobierno actual.

²⁹ Ley N° 5097/13 Que dispone de medidas de modernización de la administración financiera del Estado y establece el régimen de cuenta única y de los títulos de la deuda del Tesoro Público, reglamentado por Decreto 852/14. Ver Codehupy, 2014, Derechos Humanos. Paraguay 2014, disponible en: www.codehupy.org.py/informes anuales, Análisis de Coyuntura/económica, Asunción, p. 39 – 61.

³⁰ Los consejeros del sector privado, cuatro titulares y cuatro suplentes, duran tres años en sus funciones, por lo que han sido cambiados por el presidente de la República en el presente año. Disponible en: <http://fondodeexcelencia.stp.gov.py/index.php?CID=209>

10. Los recursos disponibles en el Fondo para la Educación y la Investigación en la actualidad

Los recursos disponibles por el Fondo para la Educación y la Investigación del Fonacide son cuantiosos y no se equiparan con los recursos públicos disponibles para la inversión. Considerando que las asignaciones al FEEl corresponden al 30% de los recursos anuales disponibles por el Fonacide y que las asignaciones destinadas a las gobernaciones y municipalidades deben ser invertidas, por lo menos, en un 50% en infraestructura escolar y otro 30% en alimentación escolar ($80\% \times 25\% = 20\%$), aquí se tiene que otro 20% del total del Fonacide se suma a los recursos del Fondo para la Educación y la Investigación. En otras palabras, según las disposiciones de la Ley Fonacide/FEEl se deben destinar al aumento de la calidad de la educación, la investigación y al mejoramiento de las condiciones de la educación (infraestructura y alimentación escolar), el 50% del total disponible anualmente en el Fonacide.

¿Cuántos son los recursos ingresados en concepto de compensación por la cesión de la energía pagada por el Brasil al 2015? Han sido variables y crecientes, según los registros de la cuenta especial habilitada en el BCP para el depósito de los pagos mensuales realizados por el Brasil desde mayo 2011, y asignados al Fonacide desde octubre 2012 en el marco de la entrada en vigencia de la Ley Fonacide/FEEl³¹. En 2013 y 2015 han sobrepasado el promedio anual previsto por el estudio de la ANDE, por efecto de la elevada productividad de la hidroeléctrica binacional Itaipú y el aumento de la cantidad cedida/exportada del excedente de la parte paraguaya al Brasil. Al 2015, la cantidad de recursos ingresados al Fonacide sumaron 1 mil 275 millones 045 mil 174 dólares, equivalentes a más de 5,8 billones de guaraníes (Cuadro 4), con lo cual, dichos recursos efectivamente soberanos son supremos, como ningún otro beneficio percibido por el Estado paraguayo.

³¹ En el primer informe de la Contraloría General de la República sobre la ejecución del Fonacide está documentada la gestión realizada por este organismo de control presupuestario ante el BCP para lograr que la totalidad de los ingresos en concepto de compensación sea depositado en una única cuenta, diferenciada de los royalties, y a efectos de hacer el seguimiento correspondiente a su gestión.

Cuadro 4: Fonacide. Ingresos totales.
 Compensación por cesión energía de Itaipú
 En dólares americanos y guaraníes corrientes
 Octubre de 2011 a diciembre de 2015

Mes/año	Dólares	Guaraníes */
octubre a diciembre 2011	54.805.727	231.431.350.687
enero a diciembre 2012	216.592.521	953.905.273.136
enero a diciembre 2013	344.784.266	1.465.336.187.087
enero a diciembre 2014	298.667.616	1.317.340.509.093
enero a diciembre 2015	360.194.748	1.848.402.133.976
Totales	1.275.044.879	5.816.415.453.979

FUENTE: CGR, 2013 - 2016, FONACIDE. Informe Final. Rendición de Cuentas.

*/ Al cambio de referencia en fecha de depósito.

Por su parte, el Cuadro Anexo 5 consigna los ingresos en concepto de compensación por cesión de la energía paraguaya al Brasil en el período 2012 – 2015 y las transferencias ejecutadas por el MH para el FEEL, y las gobernaciones y municipalidades, que están condicionadas a su inversión en infraestructura y alimentación escolar. Entre 2012 - 2014, los cálculos realizados para la distribución a los cinco beneficiarios permanentes, se hicieron después de efectuar las deducciones establecidas por la Ley Especial y las disposiciones finales y transitorias de la Ley Fonacide/FEEL.

En efecto, en dicho lapso, la suma disponible para el Fonacide fue obtenida tras las deducciones establecidas, por un lado, por la Ley Especial N°4597/2012 que indemniza al Municipio de Saltos del Guairá por la desaparición de las cataratas, a razón del 3% sobre el total de ingresos en concepto de compensación por cesión de la energía de Itaipú al Brasil, durante tres (3) años consecutivos (2012-2014)³² y las disposiciones finales y transitorias de la Ley Fonacide/FEEL, a favor del Ministerio de Agricultura y Ganadería (12%) y del Ministerio de Salud Pública (10%)³³ para el año 2012.

³² Dicha ley establece una compensación a dicho municipio por la pérdida de los Saltos del Guairá, a efectos de la construcción de la represa de la Itaipú, aguas abajo del río Paraná.

³³ En ambos casos las disposiciones finales y transitorias de la Ley Fonacide/FEEL identifican los programas beneficiados: el de la Agricultura Familiar Campesina y de Educación Agronómica, en el primer caso, y el de mejoramiento del equipamiento de los hospitales, con énfasis en las unidades de terapia intensivas (UTI), en el segundo.

Según los informes anuales de la Contraloría General de la República sobre la ejecución del Fonacide/FEEI, las sumas anuales transferidas a cada beneficiario, entre ellos el FEEI, son claramente identificables. En 2012 y 2013, las transferencias al FEEI equivalen al 30% del total disponible en el Fonacide, tras la estimación de las deducciones establecidas (Cuadro Anexo 5). Pero en 2014, consigna una cifra 50% por encima del monto correspondiente y en 2015, y una cifra con tan sólo un poco más del 5% sobre el ingreso por compensación, en lugar del 30%. No es el único caso, pues el total de las transferencias ejecutadas sólo llega al 53% del total de los ingresos de dicho año.

La situación evidenciada con las sumas sobrestimadas de las asignaciones al FEEI es que en 2014 se efectuó las transferencias acumuladas desde el 2012 al FEEI, en vista a la firma del Contrato Fiduciario y el inicio de operaciones del Agente Fiduciario, la AFD, a fines de marzo de dicho año, con lo cual dicho fondo inició sus operaciones financieras. Por lo que la suma transferida es de 1 billón 018 mil millones 293 millones 484 mil 931 guaraníes³⁴. Ello implica que las transferencias en 2012 y 2013 fueron acumuladas en la cuenta específica del FEEI en el BCP, pero no significaron transferencias efectivas. En 2014, sólo dos programas estaban aprobados e iniciaron su ejecución, como se verá en la Tabla de Programas Aprobados para ser financiados por el FEEI.

En el año 2015, la suma transferida al Fonacide y al FEEI por parte del MH corresponde a los presupuestos aprobados y previstos en el Plan Financiero, y corresponde en el primer caso, a casi el 53% del total de ingresos en concepto de compensación pagada por el Brasil a la Itaipú, por la energía paraguaya cedida/exportada a dicho país. En el caso de la transferencia al FEEI es apenas una sexta parte (5,4%) de los 30% que le corresponde del total ingresado y disponible. De todas maneras, el porcentaje de ejecución fue mucho menor.

Con ello, se verifica el riesgo que estaba previsto 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 públicas y privadas interesadas e involucradas.

En relación con la ejecución fragmentada de las transferencias de recursos a los beneficiarios, en el 2015, en la sección B. Informe elaborado por la DG de Control de la AC, se concluye que³⁵:

³⁴ En la Sección B. la Dirección General de Control de la Administración Central de la Contraloría consigna que el presupuesto vigente según el Plan Financiero para el FEEI es un tanto mayor, de 1.056.809.649.450.

³⁵ Sección B. Informe de la DG de Control de la AC, 2. Gestión de Recursos-Composición y utilización del FONACIDE, p. 240.

“El desarrollo nacional, la excelencia de la educación e investigación, y la consecución de otros altos objetivos para la consecución del bienestar de la ciudadanía, se ven afectados, no por la disponibilidad de recursos, sino por la gestión de los organismos responsables de los programas y proyectos. Se visualiza que a nivel global, sólo puede aplicarse la mitad de los recursos disponibles para el logro de los objetivos previstos”. Esto dice porque el Plan Financiero le asignó 1.058.809.649.450, y se obligó 530.352.587.612 guaraníes, o el 50,1%.

En el caso del FEEI, el Plan Financiero le asignó un total de 338.650.030.471 guaraníes, de los cuales ejecutó 101.607.382.646 guaraníes, o el 30% del total, con diferentes niveles según sus ejecutoras: Presidencia de la República/Secretaría Nacional de Deportes/Comité Olímpico Nacional, 57,4%: MH, BECAL, 88,6% y MEC, 16%. El monto asignado es más de tres veces mayor al transferido en 2015, no obstante, la ejecución fue mucho menor. Por otro lado, también refleja que la ejecución no es igual, sino un tanto superior, a la transferencia de recursos ejecutada a favor del FEEI en dicho año (Cuadro Anexo 5). Esta situación plantea que existen diversas fuentes de información a consultar para obtener respuestas a las preguntas de ¿cuántos son los recursos anuales disponibles del FEEI; a cuánto llega el gasto ejecutado y el nivel de ejecución anual; cuál es el saldo remanente anual, y a cuánto llegan los recursos invertidos en instrumentos de regulación monetaria (IRM) y su rendimiento?.

Por otro lado, la gestión de los recursos transferidos a los gobiernos departamentales y municipales, asociados con la infraestructura escolar y la alimentación escolar, también ha tenido sus complicaciones. Sin embargo, el condicionamiento de la entrega de informes de ejecución cuatrimestral a la Contraloría General de la República, para el depósito de las transferencias por parte del Ministerio de Hacienda, está logrando la disponibilidad de dichos informes en el caso de todos los gobiernos departamentales y en la mayoría de los casos de los gobiernos municipales. Son relativamente pocos los casos en que dichos informes no son presentados a tiempo, o son rechazados por la Contraloría³⁶. Pero la mayoría presenta diferencias entre los informes de ejecución y los registros consignados por el Sistema de Información Contable (SICO) La constante es la sobre facturación y la falta de control de calidad de las obras y adquisiciones.

³⁶ Los informes de control sobre la ejecución del Fonacide y del FEEI por parte la Contraloría incluyen actualmente el listado completo de las gobernaciones departamentales y las municipalidades sobre el estado de cumplimiento y rechazo de dichos informes. Disponible en: <http://www.cgr.gov.py>

No obstante, el acceso a la información sobre el Fonacide y el FEEI por parte de las comunidades y medios de comunicación masiva está ejerciendo una presión social saludable ante los casos en los que los recursos han sido retenidos en depósitos bancarios a plazo fijo; desviados para uso personal de las autoridades; malversados por empresas contratistas que no cumplieron con los contratos firmados³⁷, es decir, el temido destino también observado en el caso de los royalties generados por las hidroeléctricas binacionales, Itaipú y Yacyretà.

³⁷ La prensa se hace eco en forma constante de los proyectos de construcciones escolares, almuerzos y meriendas escolares con recursos del Fonacide, que han sido abandonados por redes de contratistas que amparados en la impunidad existente, defraudan a las autoridades locales, o las hacen cómplices, para acaparar los recursos financieros disponibles y dejar abandonados a su suerte a las direcciones y comunidades escolares.

11. Los programas aprobados y en ejecución

La tabla inserta a continuación responde de manera concreta las preguntas sobre cuáles son los programas aprobados y en ejecución en la actualidad, aprovechando el espacio para proporcionar la información inicial que servirá para abrir las puertas a nuevas informaciones y preguntas.

Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI) del FONACIDE

Período 2014 - 2022

Nº	Programas Aprobados	Institución Responsable	Monto total Aprobado	Plazo
1	Programa Paraguayo para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología - PROCIENCIA.	Conacyt	580.650.000.000	2014 - 2019
2	Atención Educativa Oportuna para el Desarrollo Integral de Niños y Niñas de 3 y 4 años en Asunción y 10 Departamentos Geográficos del País.	MEC	37.943.553.700	2014 - 2016
3	Ampliación y Reposición de Espacios Escolares en 111 Establecimientos Educativos del MEC, en Asunción y 10 Departamentos del País.	MEC	34.311.655.484	2015 - 2016
4	Capacitación de los Educadores para Mejoramiento de los Aprendizajes de Niños, Niñas, Jóvenes y Adultos a nivel Nacional.	MEC	221.630.552.110	2015 - 2020
5	Ampliación y Reposición de Espacios Escolares en 822 Establecimientos Educativos del MEC, en Asunción y 17 Departamentos Geográficos del País.	MEC	490.013.708.975	2015 - 2018
6	Evaluación de Logros Académicos a Estudiantes de Finales de Ciclo/Nivel y de Factores Asociables al Aprendizaje.	MEC	20.410.246.664	2015 - 2017
7	Programa de Evaluación de la Calidad de la Educación Superior del Paraguay. Inicio: 2017	MEC	23.167.811.280	2016 - 2020
8	Expansión de la atención educativa oportuna para el desarrollo integral a niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años a nivel nacional.	MEC	166.353.778.333	2015 - 2018
9	Evaluaciones Estandarizadas de Desempeño de los Estudiantes en áreas curriculares a nivel país e instalación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa del Paraguay (INEEP).	MEC	56.877.648.054	2015 - 2022

N°	Programas Aprobados	Institución Responsable	Monto total Aprobado	Plazo
10	Mejoramiento de las condiciones de aprendizaje mediante la incorporación de TIC en establecimientos educativos y unidades de gestión educativa, en Paraguay. Aprobado: 2015.	MEC	649.737.299.523	2016 - 2019
11	Dotación de textos a estudiantes y de guías didácticas a docentes de la Educación Media de instituciones de gestión oficial y privada subvencionada del Paraguay.	MEC	101.609.098.500	2016 - 2017
12	Programa Nacional de Becas de Postgrado en el Exterior para el Fortalecimiento de la Investigación, la Innovación y la Educación. Ejecutora: MH.	MH, MEC, STP Y Conacyt	240.938.000.000	2015 - 2020
13	Apoyo Operativo para la ejecución de los programas y proyectos del MEC financiados por el FEEL.	MEC	18.389.287.520	2015 - 2019
	TOTALES/Guaraníes */		2.642.032.640.143	

*/ A un tipo de cambio promedio de 5.500 guaraníes por dólar, equivale a : 480.369.571 dólares.

FUENTE: STP, 2016. Disponible en: www.stp.gov.py/FEEL/controlytransparencia/

El inicio de la ejecución de los programas fue en 2014, (1, 2); en 2015, iniciaron otros siete (7); en 2016, otros dos, y en 2017 iniciarán otros dos. En cuanto al plazo previsto en los programas hay diferencias según las fuentes de consulta; el registrado en la tabla inserta es con base en el informe anual de gestión y avances del 2016. ¿En qué consisten estos programas y a quienes benefician? ¿Son relevantes y pertinentes para la situación que dicen enfrentar? ¿Hay otras alternativas que podrían hacerlo con mayor éxito y a menor costo? ¿Promueven la equidad de manera a reducir la desigualdad y marginalización de los grupos y comunidades más desfavorecidas? ¿Las TIC mejorarán los aprendizajes? ¿Cómo lo harán? ¿El Estado y las universidades van a dar oportunidades de trabajo y promoción de las y los becarios enviados al exterior? La cuestión actual es pues organizar la demanda de información, la canalización de las inquietudes y preocupaciones, y de incidir para que se planteen, replanteen y ajusten los programas en ejecución si hiciera falta, entre otras cosas. A ese efecto, se cuenta la posibilidad de acceder al texto de cada programa aprobado; a los informes semestrales de monitoreo de la Dirección Ejecutiva del Consejo de Administración del FEEI, y desde 2016, con el informe de gestión anual del FEEI³⁸.

¿Por qué el financiamiento de la BECAL incluye un préstamo externo?

La inquietud que dejamos planteada aquí es sobre el Programa Nacional de Becas de Posgrado en el Exterior, que lleva el nombre de Carlos Antonio López (BECAL), en relación con el financiamiento complementario con préstamos de la deuda externa. No tenemos dudas de que las becas de posgrado en el exterior puedan contribuir enormemente para el fortalecimiento de la investigación, la innovación y la educación, pero nuestras dudas son sobre la necesidad de complementar el financiamiento del FEEI/Fonacide de 53 millones de dólares con un préstamo de 20 millones de dólares del BID, para las 1.500 becas previstas durante la duración de 5 años del programa. Pues, durante el plazo de cinco años de ejecución del programa, se podría perfectamente financiar con desembolsos graduales del FEEI. Por ejemplo, si se insiste que el número de becarios y becarias debe de ser 1.500 y no 1.000, y el requerimiento total es de 73 millones de dólares como lo es actualmente, los 20 millones restantes pueden ser asignados mediante 4 millones de dólares anuales hasta completar los 20 millones si era necesario, u otras variaciones. La Resolución del Consejo de Administración del FEEI, que prioriza y aprueba dicho programa³⁹ hablaba del préstamo con el BID como “eventual”, pero en marzo 2016, ya aprobaron

³⁸ Disponible en: http://www.stp.gov.py/fondodeexcelencia/control_y_transparencia/informedemonitoreoyevaluación/, y Fondo de Excelencia de la Educación y la Investigación, (2016), Informe de Gestión y Avances 2016, Asunción, diciembre.

³⁹ Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI)/Consejo de Administración, Resolución N° 19 del 28 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.stp.gov.py/Inicio/BECAL>

el préstamo, absolutamente innecesario, dado el bajísimo porcentaje de ejecución del FEEI de mediados del 2014 al primer semestre 2016.

En este caso, una vez más, se percibe la discrecionalidad del Ministerio de Hacienda para endeudar al país, ya que contando con los 53 millones de dólares del FEEI para iniciar el programa, le agrega el préstamo del BID, cuando puede destinar, según la Ley Fonacide/FEEI (2012), del 10 al 20% del total de recursos anuales disponibles a los programas de becas de grado/internas y posgrado/externas (Cuadro 3), con los cuales cubrir los cinco años de plazo de ejecución del programa. Además, existen numerosas becas al exterior disponibles para los paraguayos y paraguayas, de carácter oficial, administradas por la STP, que no son aprovechados por los egresados universitarios paraguayos y paraguayas. Por otro lado, también se percibe que las comisiones de educación y de presupuesto de las dos cámaras del Congreso Nacional no cuentan con criterios técnicos que les ayude a discernir sobre la normativa y la disponibilidad de financiamiento del FEEI para los requerimientos de los proyectos aprobados, y las prioridades a ser canalizadas hacia el financiamiento con los recursos del crédito externo, y que no cuentan con un fondo específico como la política educativa y de investigación, a través del Fonacide.

En otras palabras, se trata de que los recursos del FEEI sean valorados en su real dimensión y sean racionalmente planificados y utilizados para financiar los programas aprobados, con planes de desembolso previstos anualmente y ajustables según niveles de ejecución. ¿Cuántos recursos debían ser asignados al FEEI entre 2012 – 2015 considerando los recursos disponibles anualmente por el Fonacide, una vez ejecutada las deducciones establecidas por el Ley Especial (2012-2014) y las Disposiciones Finales y Transitorias de la Ley Fonacide/FEEI (2013)? El Cuadro 5 consigna los montos anuales estimados en dichas condiciones, en dólares y guaraníes, según el tipo de cambio utilizado por el BCP/CGR:

Cuadro 5. Asignaciones a favor del FEEI*/ Año 2011-2012-2015
En guaraníes y dólares

Año	Guaraníes	Tipo de cambio: 1 US\$=G	Dólares
2011-2011	276.916.118.519	4.404,15	62.876.178
2013	430.777.830.442	4.250,01	101.359.251
2014	383.546.088.146	4.410,72	86.957.705
2015	554.520.640.193	5.131,67	108.058.515
Totales	1.645.760.677.300		359.251.649

*/ Estimado sobre ingresos por compensaciones menos deducciones
FUENTE: Elaboración propia con base en CGR, 2013-2016

12. Conclusiones abiertas al debate

(i) *La educación como derecho humano social y bien público*

La población tiene derecho a la educación básica general y escolar, media y superior, tecnológica, científica, filosófica, artística; a la educación de calidad, pertinente y relevante, adecuada a la diversidad cultural y de contexto, durante toda su vida. La Constitución Nacional (1992) y las leyes vigentes lo garantizan, mediante la política educativa, el sistema de la educación obligatoria y gratuita, los institutos superiores y las universidades nacionales, la promoción de la investigación y el mínimo presupuestario, y la proyección social de las acciones. La cuestión en este sentido es si el diseño y la gestión de los programas educativos, y los ampliados de gratuidad, así como los servicios educativos públicos; la gestión institucional del MEC, de las universidades nacionales e institutos superiores de carácter público y el Conacyt, entre otros, responden suficientemente al enfoque de derechos y de bien público de la educación, y al compromiso por la formación y transformación de la sociedad y el Estado nacional, en pos del desarrollo integral sostenible, en el marco de la integración regional y mundial.

(ii) *La disponibilidad de recursos y el gasto público en educación. Las nuevas preguntas*

La disponibilidad del presupuesto público para aumentar la cobertura, equidad y calidad de la educación, depende de su priorización, lo cual se asumió en la CN 1992, y se logró desde 1996 al llegar al mínimo presupuestario la asignación y la ejecución del MEC, con un poco más del 20% del gasto total del Gobierno Central (GC), incluyendo a los institutos de educación superior y las transferencias a la universidades nacionales. Más recientemente, en 2012, también se asumió dicha prioridad con la creación del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEL) y la asignación del 30% de los recursos disponibles por el Fonacide en forma anual. Asimismo, al condicionar las transferencias del 25% del Fonacide para las gobernaciones y municipalidades, a la inversión en infraestructura escolar de por lo menos el 50% del total y otro 30% a la alimentación escolar. Es decir, por lo menos el 50% del Fonacide debe de ser invertido anualmente en la calidad y el mejoramiento de las condiciones de la educación, así como en la investigación científico-tecnológica.

Igualmente, la nueva Ley de Educación Superior (N° 4995/13) establece en 7% el mínimo de asignación presupuestaria para el nivel, sobre el total asignado al GC, y el 2% del Presupuesto General de la Nación para la investigación científica y tecnológica.

De este modo, el FEEL y las transferencias condicionadas a las gobernaciones y municipalidades cambiaron el reclamo al Estado paraguayo, concretamente al MEC y a las universidades públicas, para que aumenten el presupuesto para la inversión en educación e investigación. La pregunta principal ¿de dónde o de qué fuentes obtener el presupuesto para aumentar la inversión en la educación y la investigación? tiene respuestas desde 2012: del FEEL y de las transferencias del Fonacide a las gobernaciones y municipalidades, con origen en los ingresos anuales en concepto de compensación por cesión/exportación de la energía paraguaya excedente de la Itaipú al Brasil, como se ha visto en la investigación. La pregunta cambió, dio lugar a otras. Las actuales son ¿En qué se gastan los cuantiosos recursos disponibles? ¿Por qué hay escuelas básicas y colegios de educación media cuyas instalaciones tienen riesgos de derrumbe? ¿Cuáles son los programas que se están ejecutando con los recursos públicos y cuáles hacen falta instalar o mejorar?, ¿Qué hacen el Gobierno Central, las gobernaciones y municipalidades con los recursos del FEEL y del Fonacide? ¿Con qué planes y proyectos se relacionan sus acciones? ¿Cuáles son sus resultados?, entre otras.

La participación de las comunidades educativas, tanto de la educación obligatoria como de la educación superior universitaria y no universitaria, así como las representaciones parlamentarias no tienen que limitarse a informarse y a controlar la ejecución de los actuales cuantiosos recursos públicos asignados a la educación y la investigación. Su involucramiento es necesario para la formación de las políticas públicas, pues la responsabilidad de la educación recae en las familias, la sociedad, el Estado, los municipios. Las políticas en educación e investigación, son políticas de Estado, y los cambios deben ser promovidos y asumidos por la sociedad.

(iii) *La situación actual en cuanto al gasto ejecutado por el MEC. La caída del mínimo presupuestario*

En la práctica, se observa que “del dicho al hecho hay un buen trecho”. En la coyuntura del gobierno actual, el gasto ejecutado por el MEC ha caído a 18,5% en 2014 y 2015, por debajo del mínimo presupuestario establecido en la CN 1992, interrumpiendo los 18 años de su implementación, desde 1996, a pesar de los cuantiosos recursos disponibles actualmente en el Fonacide y el FEEL. Es más, en 2015 aumentaron los gastos administrativos mediante la deuda contraída en bonos con el Tesoro Público, para el pago

de la deuda del aporte patronal del seguro médico del Instituto de Previsión Social (IPS) para el magisterio nacional, mantenida entre 1991-2012, por la suma de 238.579 millones de guaraníes, equivalente a 48 millones de dólares, lo cual indica que no fue aplicado a gastos de ejecución actual, sino del pasado, y es una resta de recursos a la ejecución del gasto anual en 2015. El gasto ejecutado por el MEC, es preponderante pero decreciente para los programas de acción, y en particular, en relación con la educación inicial y escolar básica, seguida de la media, niveles que forman parte de la educación obligatoria. Los programas de inversión siempre han sido menores al 10% del total ejecutado, que no es poco, pues el gasto ejecutado por el MEC es el mayor del grupo del gasto social del Gobierno Central (GC). Los gastos de inversión relacionados con la reforma de la educación obligatoria y la formación docente, financiados con préstamos externos del BID y del Banco Mundial, están en etapa de terminación desde 2013/2014 y debían de ser reemplazados por los programas de infraestructura escolar financiados por el FEEL, pero no fue así, por el retraso en la aprobación y licitación de los proyectos, y su falta de adjudicación. El único programa aprobado, relacionado con la atención educativa de la primera infancia de 3 y 4 años, en 99 escuelas públicas, ha tenido bajos niveles de ejecución.

(iv) *El gasto en la educación superior. Las universidades nacionales y la preponderancia de la UNA*

También está descendiendo los porcentajes de crecimiento del gasto real (sin inflación) ejecutado por las universidades nacionales. Si consideramos la educación superior en su conjunto, el gasto público ocupa el 4,5% del gasto total ejecutado por el Gobierno Central en 2015, incluyendo las transferencias de recursos del tesoro a las universidades nacionales; al Consejo Nacional de Educación Superior (Cones); la Agencia de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), y el gasto en los institutos técnicos superiores dependientes del MEC, cuya estimación no alcanza el 1% del gasto ejecutado por el MEC. Por consiguiente, la brecha en relación con el mínimo presupuestario establecido por la Ley de Educación Superior vigente (7% sobre el gasto total del Gobierno Central), es en torno al 2,5%.

En el gasto público de las universidades nacionales, la UNA absorbe entre el 80,1% (2010) y el 75,6% (2015) del total ejecutado por el grupo, debido a su mayor tamaño y de su desconcentración a nivel nacional por medio de las filiales de algunas facultades e institutos. Además, porque la Facultad de Ciencias Médicas absorbe más de la tercera parte del total ejecutado por la UNA, entre otras cosas, por la incidencia del gasto ejecutado por el Hospital de Clínicas y su Centro Materno Infantil (HC-CMI), aunque en forma decreciente, y que en la actualidad ronda el 20% del total. Por otro lado, al igual

que el MEC, la UNA mantiene una considerable deuda con el IPS, unos 51 millones de dólares, por la moratoria en el pago del aporte patronal del seguro médico de su planta de profesores, a quienes descuenta el aporte obrero y es la única transferencia que ejecuta. Ello indica que el gasto administrativo así como el total están subvaluados, y que en el corto plazo deberá saldarse dicha deuda en el contexto de la nueva Ley N° 5655/16, que modifica la Carta Orgánica del IPS, para favorecer al Fondo de Enfermedad y Maternidad.

- (v) *La necesidad de visibilizar la función social y distinta a la función educación superior en la UNA y las demás universidades.*

La base de datos informatizada del MH/Boost registra el gasto de las universidades nacionales y en particular de la UNA en forma errónea hasta 2013, en la función de educación media y técnica, y la corrección en 2014 y 2015 sólo logra hacerlo en la función de educación superior. Los indicadores del grupo Servicios Sociales, solo tienen cifras registradas a inicios de los años 2000, que no han tenido continuidad. Sin embargo, es necesario que la UNA y las demás universidades nacionales visibilicen las diversas funciones desempeñadas dentro de la educación superior (formación de profesionales, investigación, extensión universitaria) y las distintas a ella, aunque íntimamente relacionadas entre sí, como los servicios de salud, protección social, sanidad animal, entre otros.

Los montos del gasto por facultad y del total, al no estar asociadas con dicha diversidad, no se explicitan, y aparecen como cifras crecientes año a año, ofreciendo al MH para la preocupación y la toma de decisiones sobre el encarecimiento y la sostenibilidad del gasto de la educación superior universitaria en las universidades nacionales, en particular la UNA. En el caso de la FCM, debe ser visibilizado el gasto ejecutado en la función salud relacionado con los servicios médicos y hospitalarios del HC, incluyendo el del CMI. En el caso del Centro Experimental Paraguay – Brasil y los Centros de Estudios Tecnológicos, de la FIUNA y la Politécnica, deben ser visibilizados dentro de la función de educación básica y media, y superior no universitaria, respectivamente. Con ello, el costo total de la educación superior universitaria va ser mejor dimensionada, así como su costo per-cápita y con ello, su aporte a la sociedad.

- (vi) *Los fondos públicos genuinos, el Fonacide y el FEEL. La ejecución 2014 - 2015*

Los hallazgos de la investigación evidencian la situación caracterizada por la primera etapa de su instalación y ejecución. Las proporciones en las que se transfieren los recursos relativamente abundantes del Fonacide generan, en el caso del FEEL, efectos preocupantes por el bajo nivel de ejecución de los programas aprobados. El mecanismo de fondo fiducia-

rio, con la intermediación del agente fiduciario, la Agencia Financiera del Desarrollo, y el de los proyectos aprobados por el Consejo de Administración del FEEI, para, el MEC, Conacyt, universidades, organización no gubernamental, resultó lento al posibilitar su funcionamiento desde apenas mediados de 2014. Los programas aprobados por el Consejo de Administración del FEEI a fines de 2016 son 13, de los cuales, 11 se encuentran en ejecución, incluyendo el cierre de uno y otros dos a iniciarse en 2017 y sus plazos de ejecución van hasta 2022 en algunos casos. El monto total supera los 2 billones 642 mil millones de guaraníes, equivalentes a más de 480 millones de dólares. Los mismos deben ser evaluados en su diseño, en relación con los criterios de eficiencia, equidad, calidad, participación social y sostenibilidad.

En cuanto los recursos disponibles por el FEEI/Fonacide entre 2012-2015 fueron más de 1 billón 645 mil millones de guaraníes, equivalentes a más de 359 millones de dólares, considerando las asignaciones del 30% sobre los ingresos disponibles en el Fonacide, en concepto de compensación pagada por el Brasil, transferido por la Itaipú Binacional, y excluyendo los ingresos por la inversión en Instrumentos de Regulación Monetaria de carácter público, de los remanentes de la ejecución anual de los programas aprobados y del saldo disponible en la cuenta del FEEI. Dicha suma supera ampliamente al total del gasto ejecutado por las ocho (8) universidades nacionales en 2015, como se puede constatar en el Cuadro A1.

Los indicadores de monitoreo de los recursos del FEEI/Fonacide son: los ingresos totales y disponibles para la distribución a los cinco (5) beneficiarios permanentes; la asignación equivalente al 30% de los recursos disponibles anualmente por el Fonacide para el FEEI; transferencias ejecutadas por el MH de dichas asignaciones a la cuenta del FEEI del Banco Central del Paraguay; presupuesto vigente y presupuesto ejecutado por programa aprobado; subprograma, proyecto y objeto del gasto. Los informes semestrales y anuales de la Contraloría General de la República (CGR) sobre la Rendición de Cuentas de los Programas y Proyectos Financiados con Recursos del Fonacide y FEEI refieren a dichos indicadores, entre otros, y abarcan desde la ejecución del 2012 al 2015. Desde diciembre 2016 también se cuenta con el informe de gestión del Consejo de Administración del FEEI, sobre la definición y las características de todos los proyectos aprobados y los programas en ejecución, según sus avances; monto total aprobado, porcentaje de ejecución actual, entre otros.

Los hallazgos de la investigación están relacionados con los informes de la CGR y complementados con el informe de gestión del Consejo del FEEI. Uno de los hallazgos con base en los informes de la CGR es que esta institución de

control ha pasado de la etapa de confusión entre el Fonacide y el FEEI (2013), a otras que demuestran una mayor comprensión de la Ley Fonacide/FEEI, aunque sin explicitar situaciones de hecho que no corresponden al cumplimiento de dicha ley. Por ejemplo, sobre la ejecución del 2012 y 2013 consigna la ejecución de transferencias de las asignaciones por parte del MH al FEEI, pero en 2014, año en que opera efectivamente el fondo fiduciario, consigna la suma total de la transferencia acumulada pendientes desde el 2012 (Cuadro 5) generando confusión sobre las transferencias correspondientes a 2012-2013. En 2015, registró los ingresos anuales del Fonacide originados en la suma total de los ingresos por compensación; las transferencias a los beneficiarios por parte del MH, pero de tan sólo el 53% de la suma correspondiente, y que en el caso del FEEI fue del 5,4% en lugar del 30%. Una vez auditada las instituciones responsables de los programas y proyectos ejecutados, el MEC y el Conacyt, sus observaciones sólo se refieren a los faltantes y diferencias encontradas en la rendición de cuentas, y a la baja ejecución en cada caso, sin mencionar cuál ha sido el destino de la asignación no transferida al FEEI.

En términos concretos, en 2015, los ingresos del Fonacide, con origen en la compensación pagada por el Brasil, fue de más de 1 billón 848 mil millones de guaraníes, mientras que el total transferido a los beneficiarios fue más de 971 mil millones, el 52,6%, y al FEEI, de 100 mil millones o el 5,4% del total ingresado, en lugar del 30%. La CGR no aclaró que dichas transferencias corresponden al presupuesto aprobado y consignado en el Plan Financiero del MH, y no a las asignaciones establecidas por la Ley Fonacide/FEEI. Está por verse, qué sucede con la ejecución del 2016.

Por otra parte, el Consejo de Administración del FEEI informa sobre las proyecciones de los recursos estimados a recibir por cada año entre 2012 – 2018 (p.4); el costo total de cada uno de los 13 aprobados, y 11 en ejecución, como hemos visto en el Cuadro 3; el presupuesto asignado, ejecutado y porcentaje de ejecución en 2016, así como la proyección del monto pendiente de ejecución. El informe no proporciona la información sobre los ingresos disponibles anuales del FEEI desde sus inicios.

En ese sentido, y con base en los informes de auditoría de la CGR y el Cuadro 5 del presente trabajo, el FEEI ha reunido entre 2012 – 2015, más de 1.645.760 millones de guaraníes, equivalentes a más de 359 millones de dólares. Mientras que el costo total de los programas aprobados es de 2.642.033 millones de guaraníes, equivalentes a más de 480 millones de dólares al cambio promedio de 5.500 guaraníes por dólar, pero para el período 2014 – 2022, que puede ser cubierto por los ingresos de 2016 y parte del 2017. En términos llanos, entre el 2018-2022, el FEEI no tendrá dificultad para aprobar nuevos

proyectos, pues sus recursos están liberados. Y eso que no se ha hablado de los recursos que el FEEI genera a través de la inversión de sus fondos excedentes en instrumentos de regulación monetaria en el Banco Central del Paraguay, la que debe aportarle el correspondiente al interés aplicado al capital invertido según los plazos acordados⁴⁰.

(vii) *Nuevos préstamos externos para la educación y la investigación científico-tecnológica*

No obstante la abundancia relativa de recursos del FEEI/Fonacide, el gobierno actual contrató dos nuevos préstamos con el BID para financiar becas al exterior, de posgrado y posdoctorado. En el caso del Programa de Becas al Exterior Carlos Antonio López (Becal) para complementar con 20 millones de dólares, el financiamiento del FEEI, de 53 millones de dólares, para 1.500 becas de posgrado y posdoctorado en las mejores universidades del mundo, entre 2015 – 2020. El otro, también es para becas al exterior, en el área de ciencias y tecnologías, por otro 20 millones de dólares. Ambos préstamos fueron aprobados por ley en 2016, uno en marzo y otro en octubre, contando con la aprobación del Congreso Nacional, con lo cual éste demostró no contar con suficientes criterios para el efecto, y se olvidó de la preocupación sobre el elevado endeudamiento externo que pesa sobre las obligaciones del Estado en la actualidad como lo demostró durante el período de estudio y aprobación del Presupuesto General de la Nación 2017.

Al considerar la gran disponibilidad de recursos no invertidos en programas educativos y de investigación por el FEEI hasta el 2015/2016, y pudiendo destinar a las becas de grado nacionales, posgrado y posdoctorado al exterior hasta un 20% de sus disponibilidades anuales, según la Ley Fonacide/FEEI (Cuadro 3), el país no necesita complementos de préstamos externos para dicho fin. El FEEI es el recurso destinado y blindado que cuenta la educación y la investigación. Al igual que los desembolsos anuales de los préstamos con el BID, puede contar con planes de desembolsos anuales para su programa de becas, sin pagar intereses y fiscalización por la deuda pública externa. Además, existen numerosas becas al exterior ofrecidas por las embajadas extranjeras asentadas en Paraguay, y que no están siendo aprovechadas. Mientras que hay otras áreas de las funciones y servicios del Estado que necesitan mayores inversiones y recursos que no son beneficiarios del Fonacide, y que requieren del finan-

⁴⁰ En 2015, las tasas de interés sobre los IRM variaron de un mínimo de 5,6 a 6,8 por ciento dependiendo del número de días y meses de plazo (7 a 45 días y 8 a 12 meses) A septiembre 2016, dicho promedio aumentó a 6 y 7 por ciento (%), respectivamente. BCP, (2016), Anexo Estadístico Informe Económico Septiembre 2016, Asunción. Disponible en: http://www.bcp.gov.py/estadísticas_económicas.

ciamiento con crédito externo, de carácter blando, como los préstamos de los organismos de cooperación regional y mundial, entre ellos el BID.

(viii) El gasto en la educación y el contexto político

Tanto el equipo de conducción administrativa-institucional del MEC como de la UNA están afectados por la crisis detonada por el movimiento estudiantil secundario y universitario en 2015, y que continuó en 2016, aunado con el clima de incertidumbre de la sucesión presidencial en 2018, las intenciones de reelección del actual gobierno y la resistencia de la oposición. Las preocupaciones acerca del qué hacer y los cómo hacer en las instituciones son puntos sensibles a dicho contexto, así como el uso de los cuantiosos recursos disponibles.

La caída del mínimo presupuestario ejecutado por el MEC en 2014 y 2015, y la brecha existente entre el gasto de la educación superior y la investigación, y los mínimos establecidos por la Ley de Educación Superior deben ser revertidos gradualmente, con criterios de cobertura, equidad, calidad y sostenibilidad en las acciones. La participación de las comunidades educativas e interesadas en la educación, para ser eficaces, deben estar suficientemente informadas y poner en discusión los criterios y objetivos buscados. Los desafíos organizativos que demandan dicha participación efectiva fueron enfrentados desde 2015, y tendrán que permanecer y seguir mejorando para instalar los cambios propuestos para la reforma de la educación media y superior. Las instituciones públicas involucradas, como el MEC, las universidades públicas, el Conacyt y las instancias superiores de gobierno, por su parte, tienen responsabilidades intransferibles que cumplir en sus áreas de competencia, incluyendo la coordinación, articulación y complementación con los gobiernos departamentales y municipales, según las áreas de su competencia.

Bibliografía utilizada

- Codehupy, Informe Derechos Humanos en Paraguay. Serie año 2013 al 2015, Asunción, disponible en: <http://www.codehupy.org.py/inicio/informesanuales>.
- MEC, (2012), Datos sobre la educación superior en el Paraguay, VMES, Asunción.
- Ministerio de Hacienda, 2016, Informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria. Ejercicio 2015, disponible en: www.hacienda.gov.py/direcciones/presupuesto.
- Molinier, Lila, (2013), Caracterización general del sistema educativo. El sistema de la educación obligatoria y gratuita, y la educación superior. Elaborado para el Foro por el Derecho a la Educación, Asunción, en pdf.
- Molinier, Lila, (2014a), "El sistema educativo obligatorio y gratuito en Paraguay. Fundamentos para su universalización y calificación", en: Cadep-ILAIIPP-Instituto Desarrollo, La educación en su entorno. Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay, Luis Ortiz (Compilador), Asunción, 2014. ISBN: 978-99967-760 0-7, pp. 15 – 56.
- -----, (2014b), Fonacide: muchos recursos, escamoteos y confusiones, abril 2014, disponible en: www.pojojaju.org.py/busqueda
- -----, (2014c), El Fonacide y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación, en Paraguay Debate, Nota N° 5, Disponible en: www.paraguaydebate.org.py/notadedebate-5, Asunción, agosto.
- Serpaj, (2015), Análisis del PGGN de las FF.AA. entre 2013 – 2015, en relación con el gasto en seguridad interna, la inversión social en salud pública y saneamiento ambiental; educación pública y reforma agraria, elaborado por Lila Molinier, septiembre-diciembre, Asunción, diciembre 2015, pdf.
- Notas, entrevistas e informes especiales de prensa, de los diarios asuncenos e instituciones públicas relacionadas con la temática, período 2013 – 2015.

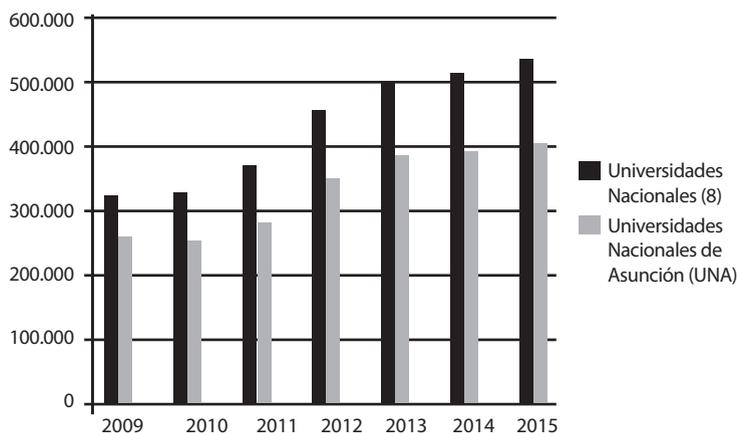
Anexo

Cuadro Anexo 1: Gasto ejecutado total y en educación pública según área de gobierno e instituciones responsables. Año 2009 - 2015
En millones de guaraníes corrientes, constantes y porcentajes

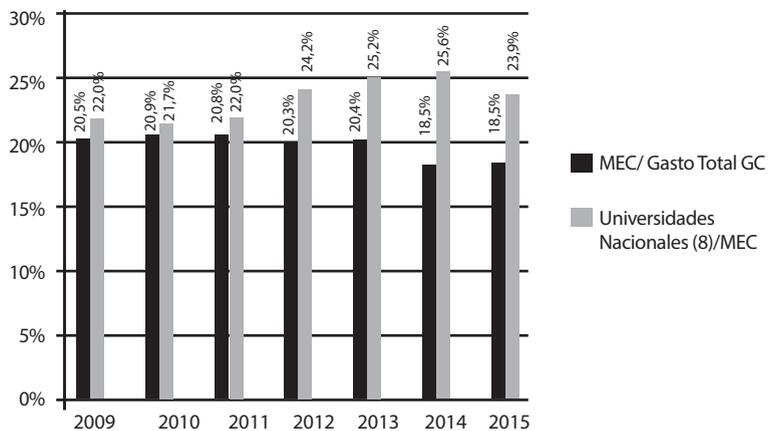
Principales Áreas e Instituciones Responsables	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
En guaraníes corrientes							
Gasto total del Gobierno Central	15.550.922	16.769.213	19.877.439	23.890.966	25.273.247	29.720.837	32.370.371
Gasto social del Gobierno Central	7.787.839	8.275.150	10.369.226	12.727.168	13.998.881	15.439.091	17.187.189
<i>Ministerio de Educación y Cultura (MEC)</i>	3.251.796	3.498.344	4.125.151	4.840.486	5.145.587	5.491.639	5.995.487
Gasto total de las Entidades Descentralizadas	13.813.974	14.029.773	16.314.449	22.779.746	19.477.346	21.610.245	22.786.548
<i>Universidades Nacionales (8)</i>	700.517	757.673	908.358	1.173.053	1.296.459	1.407.829	1.432.804
<i>Universidad Nacional de Asunción (UNA)</i>	561.419	585.860	687.870	898.212	993.804	1.078.025	1.083.088
En guaraníes constantes (2000)							
Gasto total del Gobierno Central	7.143.281	7.259.400	8.103.318	9.299.714	9.795.832	10.854.944	12.110.128
Gasto social del Gobierno Central	3.577.326	3.582.316	4.227.161	4.954.133	5.425.923	5.638.821	6.429.925
<i>Ministerio de Educación y Cultura</i>	1.463.454	1.514.698	1.681.743	1.883.924	1.994.051	2.005.383	2.242.981
Gasto total de las Entidades Descentralizadas	6.345.418	6.073.495	6.650.815	8.867.165	7.549.359	7.892.712	8.524.709
<i>Universidades Nacionales (8)</i>	321.781	327.997	370.305	456.618	502.504	514.182	536.028
<i>Universidad Nacional de Asunción (UNA)</i>	257.887	253.619	280.420	349.635	385.195	393.727	405.196
Porcentajes de crecimiento real (%) interanual							
Gasto total del Gobierno Central		1,6%	11,6%	14,8%	5,3%	10,8%	11,6%
Gasto social del Gobierno Central		0,1%	18,0%	17,2%	9,5%	3,9%	14,0%
<i>Ministerio de Educación y Cultura</i>		3,5%	11,0%	12,0%	5,8%	0,6%	11,8%
Gasto total de las Entidades Descentralizadas		-0,04	0,10	0,33	-0,15	0,05	0,08
<i>Universidades Nacionales (8)</i>		1,9%	12,9%	23,3%	10,0%	2,3%	4,2%
<i>Universidad Nacional de Asunción (1)</i>		-1,7%	10,6%	24,7%	10,2%	2,2%	2,9%
Porcentajes de participación real en el total							
Gasto total del Gobierno Central	7.143.281	7.259.400	8.103.318	9.299.714	9.795.832	10.854.944	12.110.128
Gasto social del GC/Gasto total GC	50,1%	49,3%	52,2%	53,3%	55,4%	51,9%	53,1%
<i>MEC/Gasto Total GC</i>	20,5%	20,9%	20,8%	20,3%	20,4%	18,5%	18,5%
<i>MEC/Gasto Social GC</i>	40,9%	42,3%	39,8%	38,0%	36,8%	35,6%	34,9%
Universidades Nacionales (8)/MEC	22,0%	21,7%	22,0%	24,2%	25,2%	25,6%	23,9%
Universidades Nacionales (8)/GTGC	4,5%	4,5%	4,6%	4,9%	5,1%	4,7%	4,4%
<i>Universidad Nacional de Asunción (UNA)/UN</i>	80,1%	77,3%	75,7%	76,6%	76,7%	76,6%	75,6%
<i>Universidad Nacional de Asunción (UNA)/MEC</i>	17,6%	16,7%	16,7%	18,6%	19,3%	19,6%	18,1%

FUENTE: Elaboración propia según: MH, BOOST. Base de datos, 2003 - 2015

G5. Gasto total en Universidades Nacionales y UNA
Millones G. constantes año 2000

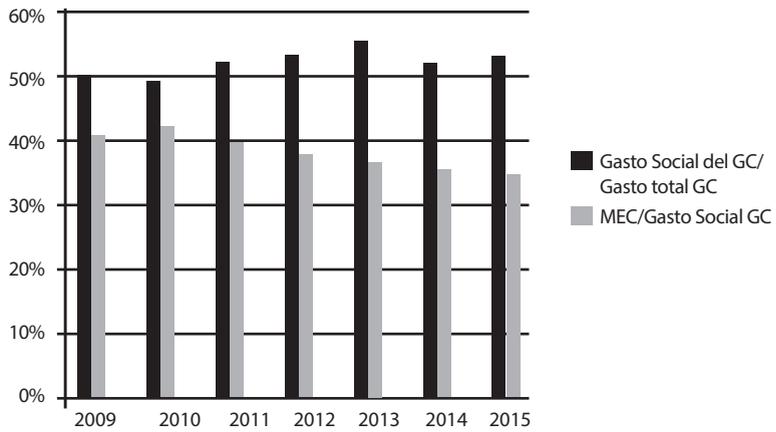


G6. Porcentaje del gasto total real del MEC/GTGC y U. Nacionales/MEC



FUENTE: Elaboración propia. MH, BOOST. Base de datos. 2003-2015. Ver Cuadro Anexo 1.

G7. Porcentaje de participación del gasto real del MEC en Gasto Social real del GC



**Cuadro Anexo 2. Gasto ejecutado por el M. DE EDUCACIÓN Y CULTURA,
según fuentes y origen del financiamiento. Año 2012 - 2015**

En millones de guaraníes corrientes y porcentajes de ejecución

Fuentes y origen del financiamiento	2012	% de ejec	2013	% de ejec	2014	% de ejec	2015	% de ejec	2015 En %
TOTALES	4.840.486	87,5%	5.145.587	92,3%	5.491.639	95,5%	5.995.487	90,8%	
10 - RECURSOS DEL TESORO	4.671.560	89,8%	5.064.629	93,7%	5.412.775	96,9%	5.995.487	90,8%	100%
001 - Genuino	3.646.406	92,0%	3.850.311	96,1%	4.105.714	98,1%	4.369.384	97,9%	72,9%
003 - TN/Fonacide					906	15,9%	6.102	20,3%	0,1%
013 - Bonos internos							238.579	100,0%	4,0%
076 - Aplicación del FEEl */							37.904	16,4%	0,6%
126 - INSTITUTO NACIONAL DEL INDÍGENA (INDI)	12.740	11,9%	77.050	70,9%	60.415	63,0%	15.080	14,8%	0,3%
128 - FONDO NAC.DE LA CULTURA Y LAS ARTES (FONDEC)	6.204	89,8%	4.899	76,9%	5.694	97,5%	5.432	93,3%	0,1%
171 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCIÓN (UNA)	765.916	89,1%	868.488	88,9%	946.747	95,4%	965.030	91,6%	16,1%
172 - UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ESTE (UNE)	69.748	93,5%	75.180	89,1%	86.305	99,3%	87.381	96,6%	1,5%
173 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR (UNP)	39.715	91,2%	39.621	78,5%	39.003	95,5%	39.390	92,4%	0,7%
174 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE ITAPÚA (UNI)	40.026	90,2%	41.264	86,3%	44.274	99,0%	45.994	95,5%	0,8%
175 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE CONCEPCIÓN (UNC)	22.127	88,1%	24.255	84,8%	29.775	96,9%	32.670	93,0%	0,5%
176 - UNIV. NAC. DE VILLARRICA DEL E. SANTO (UNVES)	30.142	85,7%	36.795	92,0%	39.252	95,2%	40.293	93,1%	0,7%
177 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAAGUAZÚ (UNCA)	28.923	92,6%	36.106	87,6%	40.189	92,4%	44.932	94,6%	0,7%
178 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE CANINDEYÚ (UNCANI)	9.613	78,9%	10.660	73,1%	14.501	92,1%	17.424	92,1%	0,3%
181 - CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR							1.731	88,4%	0,03%
182 - AGENCIA NAC DE EVALUAC Y ACREDIT DE LA ES						3.007	85,6%		0,1%
302 - COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA							22.646	49,3%	0,4%
401 - BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO							22.510	27,8%	0,4%
20 - RECURSOS DEL CRÉDITO PÚBLICO	59.331	46,0%	22.212	33,3%	42.115	65,4%	0,8%		
004 - Bonos soberanos					11.584	57,9%	0,2%		
401 - BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID	30.313	50,3%	20.212	31,2%	30.531	68,8%			
402 - BANCO MUNDIAL - BIRF	13.815	26,6%	2.000	100,0%					
405 - CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO	15.203	90,1%							

Continúa en la página 65.

Fuentes y origen del financiamiento	2012	% de ejec	2013	% de ejec	2014	% de ejec	2015	% de ejec	2015 En %
30 - RECURSOS INSTITUCIONALES	109.594	54,0%	58.746	55,5%	36.748	38,2%	0,7%		
001 - Genuino	10.159	60,8%	15.473	47,7%	21.583	71,6%	0,4%		
009 - Itaipú	3.528	58,8%	2.433	99,4%	1.736	100,0%	7.697		0,1%
010 - Yacyretá	4.504	70,3%							
076 - Aplicación del FEEI/ Fonacide */					4.549	14,9%	0,1%		
126 - INSTITUTO NACIONAL DEL INDÍGENA (INDI)	4.268	81,2%	4.986	91,0%	5.119	93,4%			
302 - COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA	73.769	63,1%	15.000	91,5%	0				
509 - REPÚBLICA DE CHINA	3.476	50,6%	1.544	91,9%					
513 - GOBIERNO ESPAÑOL	9.890	22,0%	19.310	50,4%	3.761	14,5%			

FUENTE: Elaboración propia según: MH, BOOST. Base de datos, 2003 - 2015.

Cuadro Anexo 3. Gasto ejecutado por las UNIVERSIDADES NACIONALES y unidades académicas de la UNA.

En millones de guaraníes corrientes, porcentajes sobre el total, y porcentajes sobre el total UNA

UNIVERSIDADES NACIONALES/ UNIDADES ACADÉMICAS DE LA UNA	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2014	%
28 - UNIVERSIDADES NACIONALES	908.358	100%	1.173.053	100%	1.296.459	100%	1.407.829	100%	1.432.804	100%
28.001 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCIÓN	687.870	75,7%	898.212	76,6%	993.804	76,7%	1.078.025	76,6%	1.083.088	75,6%
001 - RECTORADO	59.228	8,6%	74.315	8,3%	80.023	8,1%	78.699	7,3%	85.279	7,9%
005 - INSTITUTO DE INVEST. DE LA SALUD	13.615	2,0%	13.223	1,5%	12.761	1,3%	13.330	1,2%	12.423	1,1%
008 - COLEGIO EXPERIM. PARAGUAY -BRASIL	9.195	1,3%	9.783	1,1%	10.507	1,1%	11.710	1,1%	10.998	1,0%
009 - FAC. DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES	32.876	4,8%	42.980	4,8%	61.345	6,2%	62.013	5,8%	62.963	5,8%
010 - FAC. DE CIENCIAS MÉDICAS	228.721	33,3%	342.766	38,2%	383.237	38,6%	419.493	38,9%	402.567	37,2%
012 - INSTITUTO ANDRÉS BARBERO	20.811	3,0%	26.339	2,9%	27.682	2,8%	32.745	3,0%	32.857	3,0%
013 - FACULTAD DE INGENIERÍA	31.384	4,6%	42.610	4,7%	44.890	4,5%	57.122	5,3%	60.361	5,6%
014 - FAC. DE CIENCIAS ECONÓMICAS	48.460	7,0%	55.712	6,2%	60.455	6,1%	69.785	6,5%	70.310	6,5%
017 - FAC. DE ODONTOLOGÍA	12.975	1,9%	13.799	1,5%	15.383	1,5%	15.112	1,4%	17.010	1,6%
018 - FAC. DE CIENCIAS QUÍMICAS	17.708	2,6%	18.498	2,1%	22.499	2,3%	20.343	1,9%	22.651	2,1%
019 - FAC. DE FILOSOFÍA Y LETRAS	27.009	3,9%	31.522	3,5%	34.134	3,4%	34.792	3,2%	36.844	3,4%
021 - FAC. DE CIENCIAS AGRARIAS	46.750	6,8%	52.103	5,8%	53.944	5,4%	53.589	5,0%	58.101	5,4%
023 - FAC. DE CIENCIAS VETERINARIAS	43.926	6,4%	56.525	6,3%	58.392	5,9%	66.712	6,2%	61.105	5,6%
024 - FAC. DE ARQUITECTURA	23.484	3,4%	31.404	3,5%	31.442	3,2%	36.772	3,4%	36.048	3,3%
025 - FAC. POLITÉCNICA	44.339	6,4%	54.786	6,1%	63.033	6,3%	67.132	6,2%	72.372	6,7%
026 - FAC. DE CIENCIAS EXACTAS Y NATU	27.390	4,0%	31.849	3,5%	34.075	3,4%	38.675	3,6%	41.198	3,8%
28.002 - UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ESTE	70.204	7,7%	83.277	7,1%	90.081	6,9%	98.909	7,0%	102.063	7,1%
28.003 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR	37.149	4,1%	43.106	3,7%	42.828	3,3%	42.609	3,0%	42.665	3,0%
28.004 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE ITAPÚA	40.455	4,5%	47.411	4,0%	49.456	3,8%	53.439	3,8%	56.337	3,9%
28.005 - UNIVERSIDAD NAC DE CONCEPCIÓN	18.661	2,1%	25.446	2,2%	28.592	2,2%	33.814	2,4%	37.747	2,6%
28.006 - UNIVERSIDAD NAC DE VILLARRICA DEL ES	24.613	2,7%	33.175	2,8%	41.684	3,2%	42.311	3,0%	43.654	3,0%
28.007 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAAGUAZÚ	22.054	2,4%	31.685	2,7%	38.771	3,0%	43.472	3,1%	48.144	3,4%
28.008 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE CANINDEYÚ	7.352	0,8%	10.741	0,9%	11.243	0,9%	15.249	1,1%	19.106	1,3%

FUENTE: Elaboración propia según MH, BOOST. Base de Datos 2003 2015.

**Cuadro Anexo 4: Gasto ejecutado por las UNIVERSIDADES NACIONALES
según fuentes y origen del financiamiento. Año 2012 - 2015**
En millones de guaraníes corrientes, porcentajes de ejecución y de participación

Universidades/fuentes/ origen del financiamiento	2012	% de ejec	2013	% de ejec	2014	% de ejec	En % s/total	2015	% de ejec
28. UNIVERSIDADES NACIONALES (8)	1.173.053	74,1%	1.296.459	71,5%	1.407.829	88,6%		1.432.804	86,8%
28.001 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCIÓN	898.212	84,3%	993.804	82,4%	1.078.025	88,0%	100%	1.083.088	84,7%
10 - RECURSOS DEL TESORO	765.992	89,2%	868.537	88,9%	946.743	95,4%	87,8%	1.083.088	84,7%
001 - GENUINO	765.992	89,2%	868.537	88,9%	946.743	95,4%	87,8%	1.082.950	84,9%
063 - CONACYT								139	11,0%
20 - RECURSOS DEL CRÉDITO PÚBLICO	17.007	95,8%	0		0			0	
402 - BANCO MUNDIAL - BIRF	17.007	95,8%							
30 - RECURSOS INSTITUCIONALES	115.214	61,2%	125.267	54,5%	131.282	56,5%	12,2%	118.058	10,9%
001 - GENUINO	107.184	59,5%	109.940	53,6%	124.532	57,2%	11,6%		
009 - ITAIPÚ	8.006	99,3%	6.728	49,8%	6.750	50,0%	0,6%		
010 - YACYRETÁ	10	11,9%							
072 - FDO N P SALUD - LEY N° 4758/12 FONACIDE			8.600	95,8%					
699 - OTROS ORGANISMOS FINANCIADORES	14	23,7%							
28.002 - UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ESTE	83.277	87,8%	90.081	84,8%	98.909	93,1%	100%	102.063	92,9%
10 - RECURSOS DEL TESORO	69.741	93,5%	75.180	89,1%	86.304	99,3%	87,3%	102.063	92,9%
001 - GENUINO	69.741	93,5%	75.180	89,1%	86.304	99,3%	87,3%	102.063	92,9%
20 - RECURSOS DEL CRÉDITO PÚBLICO	2.000	100,0%	2.000	100,0%					
402 - BANCO MUNDIAL - BIRF	2.000	100,0%	2.000						100,0%
30 - RECURSOS INSTITUCIONALES	11.536	63,1%	12.901	64,9%	12.605	65,0%	12,7%	14.682	14,4%
001 - GENUINO	11.536	63,1%	12.881	64,9%	12.605	65,0%	12,7%		
065 - OTROS ORGANISMOS DEL ESTADO			20	86,7%					
28.003 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR	43.106	89,5%	42.828	77,0%	42.609	92,5%	100%	42.665	89,1%
10 - RECURSOS DEL TESORO	39.725	91,2%	39.621	78,5%	38.990	95,5%	91,5%	42.665	89,1%
001 - GENUINO	39.725	91,2%	39.621	78,5%	38.990	95,5%	91,5%	42.665	89,1%
30 - RECURSOS INSTITUCIONALES	3.381	7,3%	3.207	61,9%	3.619	69,3%	8,5%	3.275	7,7%
001 - GENUINO	3.381	73,4%	3.207	61,9%	3.619	69,3%	8,5%		

Continúa en la página 68.

Universidades/fuentes/ origen del financiamiento	2012	% de ejec	2013	% de ejec	2014	% de ejec	En % s/total	2015	% de ejec
28.004 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE ITAPÚA	47.411	90,5%	49.456	85,6%	53.439	94,8%	100%	56.337	90,5%
10 - RECURSOS DEL TESORO	40.051	90,2%	41.264	86,3%	44.274	99,0%	82,8%	56.337	90,5%
001 - GENUINO	40.051	90,2%	41.264	86,3%	44.274	99,0%	82,8%	56.337	90,5%
30 - RECURSOS INSTITUCIONALES	7.360	91,9%	8.193	82,2%	9.165	78,6%	17,2%	10.344	18,4%
001 - GENUINO	7.360	91,9%	8.193	82,2%	9.165	78,6%	17,2%	10.344	18,4%
28.005 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE CONCEPCIÓN	25.446	88,0%	28.592	86,3%	33.814	95,1%	100%	37.747	90,5%
10 - RECURSOS DEL TESORO	22.127	88,1%	24.934	87,2%	29.765	96,9%	88,0%	37.747	90,5%
001 - GENUINO	22.127	88,1%	24.934	87,2%	29.765	96,9%	88,0%	37.747	90,5%
30 - RECURSOS INSTITUCIONALES	3.319	87,9%	3.659	81,1%	4.049	83,7%	12,0%	5.077	13,4%
001 - GENUINO	3.319	87,9%	3.659	81,1%	4.049	83,7%	12,0%	5.077	13,4%
28.006 - UNIVERSIDAD NAC DE VILLARRICA DEL E SANTO	33.175	85,2%	41.684	91,9%	42.311	93,2%	100%	43.654	92,0%
10 - RECURSOS DEL TESORO	30.167	85,8%	36.795	92,0%	39.252	95,2%	92,8%	43.654	92,0%
001 - GENUINO	30.167	85,8%	36.795	92,0%	39.252	95,2%	92,8%	43.654	92,0%
30 - RECURSOS INSTITUCIONALES	3.009	79,3%	4.889	91,4%	3.059	74,0%	7,2%	3.362	7,7%
001 - GENUINO	3.009	79,3%	4.889	91,4%	3.059	74,0%	7,2%	3.362	7,7%
28.007 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAAGUAZÚ	31.685	88,5%	38.771	86,1%	43.472	91,1%	100%	48.144	93,1%
10 - RECURSOS DEL TESORO	29.063	93,0%	36.102	87,6%	40.189	92,4%	92,4%	48.144	93,1%
001 - GENUINO	29.063	93,0%	36.102	87,6%	40.189	92,4%	92,4%	48.144	93,1%
30 - RECURSOS INSTITUCIONALES	2.622	57,3%	2.669	70,1%	3.283	78,2%	7,6%	3.212	6,7%
001 - GENUINO	2.622	57,3%	2.669	70,1%	3.283	78,2%	7,6%	3.212	6,7%
28.008 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE CANINDEYÚ	10.741	79,2%	11.243	73,4%	15.249	91,3%	100%	19.106	90,8%
10 - RECURSOS DEL TESORO	9.613	78,9%	10.660	73,1%	14.501	92,1%	95,1%	19.106	90,8%
001 - GENUINO	9.613	78,9%	10.660	73,1%	14.501	92,1%	95,1%	19.106	90,8%
30 - RECURSOS INSTITUCIONALES	1.128	82,5%	583	78,5%	748	79,1%	4,9%	1.682	8,8%
001 - GENUINO	1.128	82,5%	583	78,5%	748	79,1%	4,9%	1.682	8,8%

FUENTE: Elaboración propia según: MH, BOOST. Base de datos, 2003 - 2015

Cuadro Anexo 5. Fonacide - FEEI - Gobernaciones y Municipalidades. Ingresos y transferencias. Año 2012-2015
 En porcentajes establecidos por Ley, cifras en guaraníes y porcentajes según ejecución del MH

Distribución general	% s/ Ley	2011-2012	%	2013	%	2014	%	2015**	%
Ingresos totales compensación por cesión de energía		1.205.558.851.740		1.465.336.187.087		1.317.340.509.093		1.848.402.133.976	
Transferencias ejecutadas por destinatario */		1.205.558.851.740		1.465.336.187.087		3.012.261.499.585		971.783.221.297	100%
1. Deducción por disposición Ley Especial 2012-2014									
2. Deducción disposiciones finales y transitorias 2012.									
3. Disponible para las transferencias a beneficiarios		923.389.395.054	100%	1.420.926.101.474	100%	2.984.863.474.899	234%	971.783.221.297	52,6%
3.2 Fondo para la Educación y la Investigación (FEEI)	30%	276.916.118.519	30%	430.777.830.442	30%	1.018.293.484.931	79,7%	100.000.000.000	5,4%
3.3 Gobiernos departamentales (17) y Gobiernos municipales (250)	25%	230.705.098.756	25%	71.796.305.074	5%	62.267.971.903	4,9%	76.029.700.082	4,1%
50% para infraestructura escolar		115.352.549.378		35.898.152.537		31.133.985.952		38.014.850.041	
30% para almuerzo escolar		69.211.529.627		143.592.610.148		125.480.183.903		144.562.038.369	
				21.538.891.522		18.680.391.571		22.808.910.025	
				86.155.566.089		75.288.110.342		86.737.223.021	
4. Total asignado para la educación (y la investigación)	50%	461.480.197.524	51%	717.963.050.737	51%	1.268.876.156.698	43%	392.123.021.455	21%
En dólares, según tipo de cambio Cuadro 3		104.783.108		168.932.130		287.679.772		76.412.297	

*/ Desde 2014 las transferencias ejecutadas por el MH al Fonacide no coinciden con los ingresos transferidos por la Itaipú en concepto de compensación pagada por el Brasil y transferida por la Itaipú Binacional.

**/ En 2015, las transferencias ejecutadas por el MH están relacionadas con el Plan Financiero de cada institución beneficiaria y ejecutora.

FUENTE: CGR, 2013 - 2016, Informe semestral y final. Fonacide, ejecución 2012 y 2013, 2014, 2015.





SERPAJ PY
Servicio Paz y Justicia Paraguay



**FUNDACIÓN
ROSA
LUXEMBURGO**

"Esta publicación fue apoyada por la Fundación Rosa Luxemburgo con fondos del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ)."