

# LOS FONDOS DE EXCELENCIA EN EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN (FEEI): CONDICIONES, MECANISMOS Y AGENTES DE LA PRIVATIZACIÓN EDUCATIVA EN PARAGUAY

Rodolfo Elías [\*]

Ana Gabriela Portillo Martínez [\*\*]

[\*] Licenciado en psicología (Universidad Católica de Asunción) y Master en Psicología social (Universidad de Guelph, Canadá). Actualmente cursando el doctorado en sociología en la Universidad Autónoma de Barcelona (España).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6845-5237>

E-mail: [rudi.elias@gmail.com](mailto:rudi.elias@gmail.com)

[\*\*] Educadora, investigadora. Tesinante de la Carrera de Sociología de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, miembro del Equipo de Educación y Derechos Humanos SERPAJ, de la Red por el Derecho a la Educación y de la Red Estrado Paraguay.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9755-5536>

E-mail: [anagabrielapm@gmail.com](mailto:anagabrielapm@gmail.com)

## RESUMEN

El giro político en América Latina, con la restitución de gobiernos conservadores (2009-2020), pone en relieve la globalización y la privatización como aspectos fundamentales de las políticas educativas. En este artículo se revisan los principales conceptos y enfoques en el debate internacional en torno al concepto de globalización y privatización. A partir de allí, se examina un caso concreto que se da en Paraguay con la creación del Fondo de Excelencia en Educación e Investigación (FEEI). El análisis realizado sobre el FEEI utiliza el enfoque de economía política (Verger, Zancajo y Fontdevila, 2016) que estudia las condiciones, los mecanismos y los agentes vinculados a los procesos de privatización en educación. El artículo concluye que la creación del FEEI apunta a promover un proceso de privatización como parte de una reforma estructural del Estado, donde las decisiones de la política educativa se dan fundamentalmente en el Consejo de Administración del Fondo con una creciente incidencia del sector empresarial en coherencia con las políticas globales en educación y una débil presencia institucional del Ministerio de Educación (MEC).

**Palabras clave:** Privatización. Globalización. Fondo de Excelencia en Educación e Investigación (FEEI). Sector Empresarial. Paraguay.

## INTRODUCCIÓN

El giro político en América Latina, con la restitución de gobiernos conservadores y el clima internacional, con una mayor presencia de actores internacionales como la OCDE, ponen en relieve la globalización y la privatización como aspectos fundamentales de las políticas educativas en la mayoría de los países latinoamericanos.

En este artículo haremos una reseña de los principales conceptos y enfoques que se están dando en el debate internacional en torno al concepto de globalización y privatización. Nos basamos, principalmente, en los trabajos realizados por Antoni Verger, Steiner-Khamsi, Camilla Addey y otros. A partir de allí, analizaremos un caso concreto que se da en Paraguay con la creación del Fondo de Excelencia en Educación e Investigación (FEEI) que podría considerarse como un avance del proceso de privatización en el marco de una reforma estructural del Estado con una mayor participación del sector privado-empresarial en la definición de la política educativa a través de la creación del FEEI para el manejo de los nuevos recursos que dispone el estado paraguayo.

## LAS POLÍTICAS GLOBALES DE EDUCACIÓN

Según Verger, Novelli y Altinyelken (2012), la globalización afecta drásticamente las políticas educativas de los países, en especial a los países del sur considerando que los países de bajos ingresos son altamente dependientes de la experticia, la información y el financiamiento extranjero, de las Organizaciones No – Gubernamentales (ONG) internacionales, donantes, organizaciones internacionales que tienen la capacidad para marcar una agenda y establecer prioridades.

Según estos autores, la globalización actúa en varios dominios: en el dominio económico (el hiperliberalismo), en el dominio político (gobernanza sin gobierno) y en el dominio cultural (consumismo cultural). Afirman que la globalización es un término eufemístico, comparado con otros como capitalismo y colonialismo, y que el término supranacional es más adecuado para analizar las políticas regionales.

En término de las políticas globales en educación Beech y Meo (2016) señalan que las políticas educativas están siendo creadas por nuevos actores que establecen nuevas fuentes de

autoridad y esto responde a una estructura y diseño global de las políticas que incluye a los estados nacionales, subnacionales, organizaciones internacionales como la OCDE, UNESCO, Banco Mundial, empresas multinacionales, organizaciones de la sociedad civil, consultoras y otras organizaciones híbridas, como las empresas que usan mecanismos de mercado para abordar problemas sociales y ambientales.

Verger, Novelli y Altinyelken (2012) afirman que la globalización genera nuevos problemas para la educación, como son la reorganización del mercado laboral, la competitividad, la flexibilización laboral; altera la capacidad del Estado para proveer financiamiento; revitaliza el rol de las agencias internacionales como la OCDE, UNESCO, el Banco Mundial; permite el ingreso de nuevos actores a la política educativa, incluyendo corporaciones transnacionales, fundaciones, consultoras internacionales, coaliciones de la sociedad civil; introduce mecanismos de mercado en la educación, tales como la privatización y la importación de tecnología de enseñanza; transforma o incide en los marcos legales nacionales que rigen a la educación, crea mercados transnacionales para la provisión de materiales educativos; también promueve el desarrollo de organismos y movimientos internacionales que luchan por la educación como un bien público.

Según Sellar y Lingard (2013), la industria global de educación es particularmente significativa en la ampliación de las políticas globales a través de las agencias supranacionales, multilaterales y las ONG internacionales, incluyendo también el impacto que tienen los negocios educativos (edu – business) y las organizaciones filantrópicas en el campo de las políticas educativas. Estas políticas globales de educación apuntan a uniformar, a negar las diferencias de los sistemas, las diferencias culturales, históricas, políticas, sociales. Una forma de minimizar estas diferencias es utilizando un sistema uniforme de medición de resultados que los hace, aparentemente, comparables (Steiner-Khamsi, 2016) y esto se logra, principalmente con estudios internacionales de alto impacto como lo es en estos momentos el estudio PISA, al que haremos referencia nuevamente más adelante.

Steiner-Khamsi (2016) presta una atención especial al papel de la OCDE y el Banco Mundial en las políticas globales de educación, son las principales instituciones que establecen las normas para las políticas educativas nacionales. Según la autora, anteriormente se daba una división de trabajo entre ambos actores (BM y OCDE) en su rol de establecer normas así como de monitorear las políticas educativas. La OCDE se concentraba en los países ricos, mientras

que el BM prestaba más atención a los países pobres. Estos dos actores dominantes empezaron recientemente a cooperar más cercanamente en los países en desarrollo. La mayor expansión de la OCDE en los países pobres se da, por ejemplo a través de PISA para el Desarrollo (PISA – D), de la que participan países de América Latina, África y Asia. La autora señala que las entidades supranacionales, en especial el Banco Mundial y la OCDE, y más recientemente las empresas transnacionales están asumiendo un rol central en establecer normas internacionales en educación, definen puntos de referencia (*benchmarking*) y monitorean los progresos de los programas y los sistemas educativos.

### **LA ADOPCIÓN DE LAS POLÍTICAS GLOBALES**

La pregunta que formulan varios autores es ¿cómo logran esta legitimidad los organismos internacionales para imponer sus proyectos? ¿Por qué los responsables de las políticas nacionales “compran” estas políticas globales? (Steiner-Khamsi, 2016; Addey, 2016, Verger, Novelli y Altinyelken, 2012).

El préstamo o alquiler de las políticas (*borrowing, lending*) respondería a la atracción que ejercen estos programas y/o la presión ejercida por los organismos internacionales. Según Verger, Novelli y Altinyelken, frecuentemente las políticas globales son impuestas externamente, condicionando créditos o préstamos a la adopción de dichas políticas. En otras ocasiones, los responsables de las políticas perciben que un programa es adecuado basado en las evidencias. Además, pruebas internacionales como PISA han generado en la opinión pública una sensación de urgencia de las reformas, en especial en América Latina, donde los países participantes se ubican en los últimos lugares en los rankings. A partir de la crisis generada por los bajos resultados (que dan un panorama en ocasiones catastrófico a la situación de los sistemas educativos) surgen las propuestas o acciones remediales, las “buenas prácticas”, relacionadas a los sistemas educativos “exitosos”, programas que tienen entonces una amplia legitimidad, apoyados por los organismos internacionales, sectores empresariales y medios de comunicación y llevados a cabo en muchas ocasiones por empresas educativas transnacionales (edu-business).

Steiner-Khamsi (2016) señala que los gobiernos tienen una presión para justificar sus gastos en estos paquetes de reformas, que son caros, insensibles a los contextos culturales y que

crean dependencia hacia las empresas proveedoras de los servicios. Según la autora, las justificaciones o estrategias de legitimación van desde la necesidad de alineamiento de los países a las políticas globales (la necesidad de figurar, formar parte del grupo de naciones que reporta sus resultados en pruebas internacionales), la aparente efectividad de las políticas (medidas a través de evaluaciones de impacto) y la supuesta imparcialidad de estas políticas o programas (basadas en criterios técnicos).

En síntesis, la globalización introduce nuevos desafíos epistemológicos y metodológicos de investigación en políticas educativas y requiere la revisión de las preguntas centrales que enmarca la agenda de investigación educación (Verger, Novelli y Altinyelken, 2012).

### **UN ENFOQUE AMPLIADO SOBRE LA PRIVATIZACIÓN EN EDUCACIÓN**

La privatización en educación está vinculada a los procesos de globalización y reforma del Estado y va más allá de un aumento de instituciones de gestión privada y de un crecimiento de la matrícula estudiantil en este sector. La privatización puede ser entendida como un proceso complejo, que puede dar lugar a sistemas educativos “híbridos” donde los sectores públicos y privados establecen diferentes formas de interacción (Verger, Zancajo y Fontdevila, 2016). Al respecto Ball y Youdell (2008) (citado en Verger, Zancajo y Fontdevila, 2016) señalan dos formas de privatización en educación: una privatización exógena, que implica mayor participación de proveedores privados en educación y una privatización endógena, que supone la incorporación de normas, reglas y mecanismos del sector privado en la educación pública, como son la competencia, la libre elección, los incentivos y el énfasis en los resultados.

Desde una perspectiva de la economía política en educación, Verger, Zancajo y Fontdevila (2016), analizan las diferentes formas que adquieren los procesos de privatización en el mundo, considerando las diferentes condiciones, agentes y mecanismos que operan. A partir de una revisión sistemática de la literatura en el campo de la política educativa, estos autores identifican seis formas o procesos que conducen a la privatización educativa en diferentes partes del mundo. Dada su importancia para el análisis del caso paraguayo, haremos una breve referencia a estas formas de privatización:

- a) La privatización educativa como parte de la reforma estructural del Estado, donde el mismo pasa de proveer directamente el servicio a realizar básicamente una función de regulación y distribución de incentivos.
- b) La privatización educativa como reforma incremental, que implica la introducción de cambios gradualmente, generalmente a nivel subnacional y que terminan transformando el sistema público.
- c) La “vía nórdica”, que, según los autores, se caracterizan por contar con un estado de bienestar fuerte y que buscan principalmente modernizar las formas de provisión y diversificar las ofertas de servicio.
- d) Las alianzas público – privadas en países como Holanda, Bélgica y España, que históricamente tienen mayor matrícula privada ligada principalmente a la presencia religiosa en el campo educativo.
- e) La privatización “por defecto” que se da en países empobrecidos que por la ausencia del sector público se produce una expansión de escuelas privadas de bajo costo, resultado de pequeños emprendedores educativos pero que en algunos casos tienen apoyo económico de grandes corporaciones internacionales.
- f) La privatización por la vía del desastre, que se da en países afectados por conflictos armados o catástrofes, que se han convertido en un espacio privilegiado para la adopción de políticas pro mercado, e incluso como “campo de experimentación de reformas educativas.

Por otra parte, Verger, Moschetti y Fontdevila (2017) mencionan que en el marco de las diferentes formas de privatización, emergen de nuevos actores en el campo educativo que promueven reformas en sus sistemas, generalmente con discursos pro mercado o en la línea de la Nueva Gestión Pública (NGP). Según Navas (2010) los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) han tenido un impacto directo en la administración de los sistemas educativos

en América Latina y en la definición de sus metas. La NGP surge como un paradigma de la administración que adapta las herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos, y propugna por la prestación de servicios con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales (Navas, 2010).

Estos autores refieren a redes de filantropía empresarial que se han articulado con fuerza en países como Brasil, México y Uruguay. Esto también se ha desarrollado en Paraguay (aspecto que se analizará más adelante en este artículo). Según los autores, estas organizaciones y redes tienen una gran capacidad de acceder a las élites gubernamentales, de articularse con agentes de la sociedad civil, y de promover sus mensajes a través de los medios de comunicación de masas.

## **LA CREACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO (FONACIDE) EN PARAGUAY, CONTEXTO E IMPLICANCIAS POLÍTICAS**

Paraguay recibe tres tipos de ingreso a través de sus hidroeléctricas binacionales Itaipú con Brasil y Yacyretá con Argentina. El primero son los royalties por el uso de las aguas, el segundo es el pago por la compensación por la inundación del territorio (aún no lo recibió de Yacyretá) y el tercero es el pago por energía cedida. En 1998 se aprobó la Ley N° 1309 Que establece la distribución y depósito de parte de los denominados "royalties" y "compensaciones en razón del territorio inundado" a los gobiernos departamentales y municipales.

En el 2008 asumió el gobierno de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC) a partir de una coalición de amplio espectro ideológico de partidos y movimientos de oposición a la histórica hegemonía de la ANR Partido Colorado, que había gobernado el país ininterrumpidamente por más de 60 años, incluyendo la dictadura más larga de Latinoamérica, de 35 años (1954-1989). Fue el primer y único gobierno de alternancia política a la ANR durante la transición democrática iniciada en 1989.

Entre sus propuestas de gobierno uno de los puntos centrales fue la renegociación del tratado de la hidroeléctrica binacional Itaipú con el gobierno del Brasil. El resultado de esa renegociación fue el acuerdo Lula-Lugo firmado entre los gobiernos de Paraguay y Brasil en el 2009 (Nota Reversal N° 4, aprobado por Ley N° 3.923/09) que triplica los ingresos de Paraguay

en concepto de compensación por la cesión a Brasil de la energía correspondiente al Paraguay lo que implica un ingreso de alrededor de 320 millones de dólares anuales. Este nuevo ingreso al estado abrió el debate sobre la necesidad de “blindar” el uso de estos fondos y que no sean utilizados para gastos rígidos del estado como salarios y pago de deudas, sino como fondos de inversión y desarrollo.

En el transcurso de la negociación la coalición de partidos en el gobierno denominada Alianza Patriótica para el Cambio (APC) se disuelve, se crea el Frente Guasu (2010) como fuerza política y el Partido Liberal pasa a tomar una postura opositora al presidente. El equipo del Frente Guasu lanzó una propuesta de uso de los fondos denominada el Fondo Nacional de Desarrollo Económico y Social FONDES (2011), que entre sus líneas de inversión proponía la reforma agraria, el transporte eléctrico y el pago a los trabajadores paraguayos que nunca cobraron por la construcción de Itaipú. En contraposición a esta propuesta se empieza a articular el grupo impulsor del FONACIDE/FEEL.

## **AVANCES DE LOS SECTORES TRADICIONALES Y MODERNIZANTES EN LA DIRECCIÓN SOCIAL DE LA EDUCACIÓN**

### **Juntos por la Educación y #AhoraPy**

En 2011 se creó la ONG Juntos por la Educación y el grupo impulsor #AhoraPy (que propondrán la creación del FONACIDE/FEEL) como aparatos de los sectores tradicionales de poder, en los cuales se unificaron las distintas facciones de la clase dominante –en profundos enfrentamientos y disputas en el ámbito económico y político- en torno al consenso de modernizar la educación para que responda a las necesidades de formar cuadros directivos y mandos medios cualificados para la modernización del modelo económico.

Juntos por la Educación se presenta como un “movimiento de empresarios y la sociedad civil” de tipo filantrópico. Esta propuesta, impulsada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se realizó también en Brasil, Ecuador, Colombia y otros países de la región, representa un nuevo formato de dirección social de la educación desde el sector privado, donde la modalidad de privatización no apuesta a la tradicional fórmula de reducir el Estado a un Estado mínimo y dejar que el sector privado se responsabilice de la educación – como se dio en los

noventas en América Latina-, sino direccionar desde el sector privado la educación a través de una Alianza Público Privada (APP), manteniendo al Estado (gobierno) como el responsable de regular y operativizar la línea definida por los sectores de poder desde sus organizaciones de la sociedad civil.

Este movimiento empresarial se planteó 5 objetivos: 1. Convertir a la educación en una causa nacional; 2. Capacitar y mejorar la competencia y el estatus de directores y maestros de escuela; 3. Potenciar el aprendizaje de la lengua española, matemáticas y ciencias para todo joven de 17 años; 4. Promover un sistema de evaluación eficiente y eficaz; 5. Apoyar el mejoramiento de la estructura y del presupuesto del rubro educación. Para lograrlo elaboraron tres proyectos: 1. Fortalecimiento institucional de los Institutos de Formación Docente; 2. Movilización de las comunidades locales para que exijan a sus directores y maestros calidad en la educación de sus hijos y la evaluación in situ del desempeño de las escuelas; 3. Desarrollo de una fuerte campaña de concienciación nacional, para que la educación sea una prioridad nacional y una política de Estado.

La creación de Juntos por la Educación fue simultánea al despliegue de la campaña #AhoraPy impulsada por un grupo de representantes de organizaciones sociales, jóvenes referentes, cuyos voceros principales fueron algunos periodistas de los principales medios de comunicación del país. La campaña propuso “blindar” los recursos obtenidos por la renegociación en la Binacional Itaipú y destinar un 60% de ellos única y exclusivamente a educación, en 4 ejes: Infraestructura, Formación Docente, Tecnología en educación, Investigación y Becas. Planteando entre sus argumentos la necesidad de blindar los nuevos fondos para evitar la corrupción y el despilfarro ocurrida con los fondos de royalties transferidos a municipios y gobernaciones. #AhoraPy fue un brazo del proyecto Juntos por la Educación, presentado como la sociedad civil, que disputa los fondos públicos para su proyecto.

### **FONACIDE y el Fondo Fiduciario para la Excelencia de la Educación y la Investigación**

Ninguno de los proyectos de ley presentados en 2011 para la creación del FONDES fue discutido, hasta el golpe de estado al gobierno de Fernando Lugo (2012). En esa coyuntura de crisis política y social se presentó un proyecto de ley distinto a los anteriores, que rápidamente logró el consenso en el poder legislativo, al incluir las asignaciones para los gobiernos

departamentales y municipales, copiando los criterios de distribución de la ley de royalties. (Molinier, 2012)

El Fonacide y el FEEI fueron dos proyectos de ley integrados en una sola, la Ley Fonacide/FEEI. A partir del consenso entre el Ejecutivo, el Legislativo y el sector privado de la educación movilizado para canalizar la mayor parte de dichos ingresos al financiamiento de proyectos de inversión pública y de desarrollo relacionados con cinco sectores beneficiados. (Molinier, 2016)

Los ejes planteados en la ley de FONACIDE/FEEI son similares con los planteados por Juntos por la Educación. Estos fondos son incluidos anualmente dentro del Presupuesto General de la Nación y están distribuidos de la siguiente manera:

<b>Tabla 1: Distribución porcentual del FONACIDE</b>			
<b>Destino de los fondos</b>	<b>Organismo administrador</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Monto total USD anuales</b>
Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación	Financiero: Agencia Financiera de Desarrollo Administrativo: Consejo Administrador del Fondo	30 %	108.000.000 U\$S
Gobiernos Departamentales y Municipales. Por lo menos el 50% (cincuenta por ciento) de los ingresos percibidos por Gobiernos Departamentales y Municipales en virtud de la presente Ley deberá destinarse al financiamiento de proyectos de infraestructura en educación, consistentes en construcción, remodelación, mantenimiento y equipamiento de centros educativos y el 30% (treinta por ciento) del total percibido en este concepto, al financiamiento de proyectos de almuerzo escolar.	Gobiernos Departamentales y Municipales	25 %	90.000.000 U\$S
Proyectos de Infraestructura		28%	101.000.000 U\$S
Capitalización de la Agencia Financiera de Desarrollo	Agencia Financiera de Desarrollo	7 %	25.000.000 U\$S
Fondo de Salud		10%	36.000.000 U\$S
<b>TOTAL</b>		<b>100%</b>	<b>360.000.000 U\$S</b>
<b>Fuente:</b> elaboración propia en base al Artículo 3 de la Ley N° 4758/2012 Crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide) Y El Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación			

El 30% del FONACIDE cooresponde al Fondo Fiduciario para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), regido por la Ley 921/1996 de “Negocios Fiduciarios”, administrado financieramente por la Agencia Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) y por el Consejo Administrador del FEEI (CAFEEI) integrado por: a. El Ministro de Educación y Cultura, b. El Ministro de Hacienda, c. El Ministro de Salud Pública y Bienestar Social, d. El Secretario General de la Secretaría Técnica de Planificación, STP, e. El Presidente del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), f. Cuatro miembros titulares y cuatro suplentes pertenecientes al sector privado, propuestos por el CONACYT y designadas por el Presidente, que duran 3 años en funciones.

Los programas y proyectos prioritarios para el FEEI son:

1. 30 a 40% a Una computadora por niño: la adquisición de una computadora por niño y por docente, que consistirá en un aparato a ser donado a cada alumno de la enseñanza en las escuelas y colegios públicos y facilitando a cada docente una computadora de acuerdo a sus necesidades, priorizando a los alumnos de temprana edad y preferentemente de manera simultánea dentro de un mismo distrito.
2. 20 a 30% a Formación docente: programas de apoyo a la formación y capacitación de los recursos humanos a través del mejoramiento de la calidad de la formación de los docentes del Sector Oficial, fortaleciendo los Institutos de Formación Docente, a través de Programas de primer nivel de modo a capacitar a los formadores de formadores. Instalación de Sistemas de Evaluación de la educación de los Alumnos y capacitación para el manejo de los recursos de las nuevas tecnologías.
3. 3 a 5% a Organización y formación de Padres y Tutores: Para su participación activa en el mejoramiento de la calidad educativa de los niños y jóvenes de la comunidad, a través de controles y participación activa en el proceso educativo.
4. 10 a 20% a Becas de Estudio administradas por el CONACYT: Financiamiento de cursos universitarios, en el país o en el extranjero, para estudiantes que no dispongan de suficientes recursos financieros, seleccionados por concurso público nacional por el MEC, para las áreas del conocimiento definidas por CONACYT.
5. 20 a 30% a Investigación y desarrollo administrado por CONACYT: Programas y proyectos propuestos por el CONACYT principalmente para el Programa de Incentivo de los Investigadores Nacionales (PRONII).

La suma recibida como compensación ronda en promedio US\$ 340 millones anuales hasta 2023, suma que puede variar relativamente cada año según la cantidad de energía cedida. Los fondos obtenidos a partir de la exitosa renegociación realizada por el Poder Ejecutivo a

través de la Cancillería, fueron direccionados por el Congreso Nacional con mayoría parlamentaria de los partidos tradicionales y sectores opositores al ejecutivo, los mismos sectores que ese mismo año impulsarían un golpe de estado parlamentario.

Uno de los ejes centrales del lobby para la creación del FONACIDE/FEEI fue la necesidad de “blindar” los fondos y destinar lo menos posible a las instancias de gobiernos locales municipales y departamentales por la corrupción ya vista durante la ejecución en el uso de los fondos de royalties desde 1998.

Luego del golpe de estado del 2012, el Vicepresidente de la APC Federico Franco completó el periodo de gobierno hasta las elecciones del 2013, en las que el Partido Colorado recupera completamente el poder y el gobierno. Esta etapa se caracteriza por el inicio de la implementación del FONACIDE/FEEI y la creciente influencia de grupos empresariales de orientación privatista sobre el MEC y, consecuentemente, sobre la definición de la política educativa del país. La lógica es doble: captar y canalizar hacia el sector privado los recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), mediante el diseño y ejecución de programas y proyectos educativos, y manejar la orientación de políticas públicas según sus intereses, como puede constatarse en el desarrollo de programas y proyectos del FEEI. (OTEP-A, 2020)

En ese contexto, Juntos por la Educación lidera una reestructuración del Ministerio de Educación y Cultura que pasa a llamarse Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) a través de una nueva carta orgánica (Ley N° 5749/2017), que establece las funciones y estructura de este órgano. Además se firman los acuerdos con la OCDE para la entrada, entre otros programas, de las pruebas PISA-D.

A partir de la aprobación del FEEI entre los años 2013 al 2015, el gasto real ejecutado por el MEC pasó por la desaceleración del crecimiento (2013), el estancamiento (2014) y la recuperación (2015). Es decir que en el contexto de la disponibilidad de los recursos extraordinarios del Fondo para la Educación y la Investigación no se cumplió el porcentaje mínimo (20%) que debe destinarse a la educación desde el Presupuesto del Gobierno Central según la Constitución Nacional y la propia 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. (Molinier, 2016)

En una investigación sobre Equidad, gestión y participación en el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) se analiza los fondos recibidos por los gobiernos locales, municipalidades y gobernaciones, destinados principalmente a infraestructura y almuerzo escolar. El hallazgo principal es que la ley tiene un problema de diseño al replicar el criterio de distribución de la ley de Royalties, que prioriza los municipios y departamentos afectados por la construcción de las hidroeléctricas, esto reproduce y profundiza la inequidad en la distribución del FONACIDE, ya que el criterio no es canalizar los fondos a los municipios y departamentos con mayores índices de pobreza y falta de acceso a la educación sino a aquellos que ya han recibido fondos desde 1998, esto sumado a las asimetrías en las capacidades de gestión de los gobiernos refuerza la inequidad en la distribución. (Imas y Avila, 2017)

### **La agenda de privatización en programas financiados por el FEEI**

El programa con mayor monto aprobado por el FEEI en el periodo 2014-2018 es el de “Mejoramiento de las condiciones de aprendizaje mediante la incorporación de TIC en establecimientos educativos y unidades de gestión educativa en Paraguay” con un financiamiento de 112 millones de dólares. Uno de los componentes más costosos del programa es la compra de 4.335 computadoras distribuidas a estudiantes, en el modelo “una computadora por niño”. A cinco años del inicio del programa, la suspensión de las clases presenciales y la implementación de la educación a distancia a causa de la pandemia del COVID-19 desnudó las falencias del sistema educativo en cuanto a implementación de las TICs en educación. En mayo de 2020 se aprobó una reprogramación de dicho programa a partir de un diagnóstico que da cuenta entre otras cosas de la baja ejecución, las intervenciones aisladas y la descoordinación entre los componentes, la falta de estrategia para complementar las intervenciones en diferentes niveles y falta de registro de las personas capacitadas por el programa.

Dentro de la línea de Apoyo para el mejoramiento de la calidad de la formación de los docentes principalmente de instituciones educativas del sector oficial, fue aprobado el Programa de capacitación de los educadores para el mejoramiento de los aprendizajes de niños, niñas, jóvenes y adultos a nivel nacional – PROCEMA, este programa realizó cursos de capacitación y especialización de docentes en servicio en el sector público a través de ocho universidades privadas, no formaron parte de la aplicación del programa la carrera de Ciencias de la Educación

de la Universidad Nacional de Asunción, de las ocho universidades públicas solo participó en uno de los cursos la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, de la Universidad Nacional de Asunción dentro de un consorcio de universidades.

Otra línea de financiamiento fueron los Estudios nacionales de evaluaciones estandarizadas, se financiaron tres evaluaciones una a través de un sistema nacional el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo, (SNEPE), una a nivel regional a través del Cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO y uno a nivel global a través de la prueba del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes PISA en Desarrollo (PISA-D), esta última incorpora a países de ingreso medio y bajo a PISA, ajustando las pruebas para que sean más accesibles y relevantes para estos países. Estos tres estudios que miden básicamente lo mismo, es decir el nivel de aprendizaje en lengua castellana, matemáticas y ciencias (el SNEPE mide además el nivel de aprendizaje en lengua guaraní) tenía al 2018 un monto aprobado de alrededor de 9 millones de dólares. No se discutieron, ni financiaron otro tipo de estudios en otras áreas del aprendizaje u otros aspectos que influyen en las oportunidades de aprendizaje de las/os estudiantes.

Antes de finalizar el gobierno de Horacio Cartes (2013-2018) con miras a su reelección, preparó el terreno para la siguiente reforma educativa con la firma -en enero de 2018- de un Acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo BIRF brazo del Banco Mundial, para que este sea el asesor técnico de un Plan Nacional de Transformación Educativa (PNTE 2030). La firma misma del acuerdo MH – BIRF se realizó en secreto y sin debate alguno sobre sus cláusulas y contenidos, estipulaba el pago por parte del FEEI de casi un millón de dólares al banco para un servicio de consultoría. Este acuerdo finalmente fue derogado por presión de las organizaciones docentes y otros sectores que cuestionan la asesoría del BIRF.

## CONCLUSIONES

Consideramos, como una hipótesis de trabajo, que la creación del FEEI (luego del derrocamiento del único gobierno de perfil progresista que tuvo Paraguay desde la transición democrática y la restauración conservadora de la hegemonía colorada) apunta a una

privatización como parte de una reforma estructural del Estado, donde las decisiones de la política educativa se dan fundamentalmente en el Consejo de Administración del Fondo, con una débil presencia institucional del Ministerio de Educación.

## **CONDICIONES**

La Ley de creación del FONACIDE se da en un contexto de restitución y fortalecimiento de gobiernos de derecha (Cartes, Benítez). En el contexto regional se observa un predominio de gobiernos conservadores y ultra conservadores que apoyan a los gobiernos de Paraguay y, directa o indirectamente influyen en las políticas educativas.

Las líneas del FEEI, que pueden ser financiadas con sus recursos, responden a los lineamientos de las políticas globales, promovidas por los organismos y agencias internacionales. En este periodo Paraguay ingresa a PISA-D (2015) y firma un acuerdo con el Banco Mundial para desarrollar el Plan Nacional de Transformación Educativa.

## **MECANISMOS**

La Ley 5758 de creación del FEEI/FONACIDE define los objetivos y establece los programas y proyectos que serán financiados: a) Programas de Incorporación de TIC, b) Programas de apoyo para el mejoramiento de la calidad de la formación docente, c) Programas de mejoramiento de la oferta educativa, d) Programas de atención integral a la primera infancia, e) Programas de Organización, formación y fortalecimiento de Redes de Cooperación escolar de padres y tutores de alumnos, f) Programa de Becas, g) Programas de apoyo a la investigación y f) Programas de Fortalecimiento de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior y del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación.

Los recursos del FEEI representan una oportunidad de inversión en proyectos educativos que no tuvo el sector educativo en toda su historia, superando ampliamente a los recursos que se dispusieron durante las dos décadas de la reforma educativa iniciada en los noventa.

## **AGENTES**

Un fuerte protagonismo del sector empresarial en el FEEI. El Consejo de Administración del Fondo incluye, además de los ministros de Hacienda, Educación y Salud, y el ministro secretario de la Secretaría Técnica de Planificación y el Presidente de CONACYT, a cuatro personas (titulares) y cuatro suplentes del sector privado. Además de que en este consejo el sector privado conforma casi la mitad de los miembros, también forma parte de los consejos de algunos entes públicos entre ellos el CONACYT y no hay representantes de los movimientos sociales, organizaciones gremiales docentes, estudiantiles y de comunidades educativas. En la práctica, es el sector privado el que tiene más incidencia en el MEC representado principalmente por empresarios y periodistas de medios de mucha influencia y, también, ligados a corporaciones empresariales nacionales.

La creación de la organización Juntos por la Educación (2011), que agrupa a los principales empresarios y propietarios de medios de comunicación en el país, es la plataforma civil que impulsa a algunos de sus miembros a formar parte del Consejo del FEEI. La misma aglutina a un conjunto importante de ONGs educativas e instituciones privadas que en algunos proyectos han sido receptoras de fondos del FEEI. Juntos por la Educación crea el Observatorio Ciudadano de Educación (2018), con apoyo de la Unión Europea.

La presencia del sector privado empresarial como impulsor y administrador del FEEI, sustentada en un imaginario de que el sector privado es una garantía de transparencia y eficiencia en las inversiones fue parte del discurso de legitimación de la propuesta y aprobación de la ley en contexto de conmoción social y crisis política. Sin embargo, a ocho años de la aprobación de la ley del FONACIDE/FEEI esta adolece de problemas estructurales en su diseño que reproducen inequidades en la distribución de los fondos, los programas financiados tienen problemas de baja ejecución y no se evidencian impactos y resultados significativos de esta inversión en la educación y las oportunidades de aprendizaje.

La mayoría de las personas que han ocupado y ocupan los cargos principales del MEC han sido figuras que no provienen del sector educativo y en han sido muy cuestionadas por la opinión pública y por las personas vinculadas al campo educativo. Por lo tanto, esta falta de resultados se atribuye principalmente a la mala gestión pública sin indagar demasiado en otros aspectos de la cogestión público privada de estos fondos.

La gestión del ministro de educación actual ha generado tensiones y críticas de los diversos sectores, incluyendo a las referentes de los medios de comunicación y de los grupos

empresariales. Esto ha derivado en la renuncia de dos miembros civiles al Consejo del FEEL y el distanciamiento de otros miembros civiles, vinculados a la academia y organizaciones sociales, a otras instancias creadas por el MEC, como el Comité para la Transformación Educativa. Sin embargo, el Ministro tiene un fuerte apoyo político del Presidente de la República y ha podido generar un sector favorable a su gestión, fundamentalmente vinculado a organizaciones religiosas conservadoras, que ya venían logrando una creciente incidencia en las políticas educativas con sus críticas a los enfoques de género y rechazo de la educación sexual.

Finalmente, la situación social y educativa generada por la Pandemia del COVID-19, la cuarentena y la suspensión de clases presenciales, puede ser un contexto propicio para la instalación de lo que Verger, Zancajo y Fontdevila (2016) denominan “privatización por la vía del desastre”. Esto se puede notar por el acuerdo inmediato que realizó el MEC con la Empresa MICROSOFT para la utilización de sus programas en la plataforma educativa introducida en la pandemia. Por otra parte, se han dado en este periodo importantes iniciativas, promovidas principalmente por los sectores políticos y económicos conservadores, que plantean la reforma del Estado, incluyendo una redefinición de las funciones y los recursos disponibles para el MEC. Además, en el Presupuesto General de la Nación (PGN) para el periodo 2021, actualmente en discusión en el Congreso, el Poder Ejecutivo impulsa un estancamiento de los fondos a educación, lo cual tendría un efecto importante en los salarios docentes y en programas de inversión y se insiste en la incapacidad del MEC en realizar una ejecución satisfactoria de los fondos que dispone, tanto por el PGN como los provenientes del FEEL.

En síntesis, la tendencia general, en el contexto político y económico del Paraguay, es que se fortalezcan aún más las políticas de globalización y privatización en desmedro de la educación pública y de las/los docentes. Esta situación posiblemente agravará las condiciones de exclusión y de desigualdad en el sistema educativo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADDEY, C. **The assessment culture of international organizations: from philosophical doubt to statistical certainty through the appearance and growth of international education assessments.** *In:* ALARCÓN, C.; LAWN, M. (ed.), *Pupil Assessment Cultures in historical perspective.* Frankfurt am Main: Peter Lang, 2016.

BEECH, J.; MEO, A.I. Explorando el Uso de las Herramientas Teóricas de Stephen J. Ball en el Estudio de las Políticas Educativas en América Latina. **Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 24, n. 23, 2016.

CAFEEL. **Resolución N° 3 28/05/2020.** Disponible em:  
<https://nube.stp.gov.py/s/f8aiBBPaiNxBkByo#pdfviewer>.

FEEL. **Informe de Gestión y Avances 2018.** Disponible em:  
<https://nube.stp.gov.py/s/mWCoWKBiXFabn54#pdfviewer>.

IMAS, V. J.; ÁVILA, C. Equidad, gestión y participación en el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE). **Novapolis**, Assunção, n. 11, p. 33-56, 2017.

MOLINIER, L. Crecimiento, desigualdad, pobreza y Estado interventor. *In*: CODEHUPY, **Yvypóra: Derecho Paraguaipe. Derechos Humanos en Paraguay 2011**. Assunção: Litocolor, 2011.

MOLINIER, L. **El derecho a la educación y el gasto público en Paraguay: La importancia del Fonacide y del FEEL**. Assunção: SERPAJ PY, 2016.

Otep-A. **Propuesta de política pública educativa alternativa para Paraguay: Organización de Trabajadores de la Educación Auténtica - Sindicato Nacional**. Assunção: Servilibro, 2020.

QUINTERO, A. N. La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio. **Revista Perspectiva**, Bogotá, v. 23 2010. Disponible em:  
<http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%2023/036-038%20PERS%20OK.pdf>.

SELLAR, S. Y; LINGARD, B. The OECD and the expansion of PISA: new global modes of governance in education. *British Educational Research Journal*, 2013.

STEINER-KHAMSI, G. Standards Are Good (For) Business: Standardised Comparison and the Private Sector in Education. **Globalisation, Societies And Education**, v.14, n.2, p.161-182, 2016.

VERGER, A.; MOSCHETTI, M. Y; FONTDEVILA, C. **La privatización educativa en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias**. Internacional de la Educación (IE), 2017.

VERGER, A., BONAL, X., ZANCAJO, A. Recontextualización de políticas y (cuasi) mercados educativos: Un análisis de las dinámicas de demanda y oferta escolar en Chile. **Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 24, n.27, 2016.

VERGER, A., NOVELLI, M. Y ALTINYELKEN, K., Global education policy and international development: An introductory framework. *In:* VERGER, A.; NOVELLI, M.; KOSAR (ed.). **Global education policy and international development: new agendas, issues and policies.** London: Bloomsbury, 2012.

**THE FUNDS FOR EXCELLENCE IN EDUCATION AND RESEARCH (FEEI):  
CONDITIONS, MECHANISMS AND AGENTS OF EDUCATIONAL  
PRIVATIZATION IN PARAGUAY**

**ABSTRACT**

The political turn in Latin America, with the return of conservative governments (2009-2020), highlights globalization and privatization as fundamental aspects of educational policies. This article reviews the main concepts and approaches in the international debate around the concept of globalization and privatization. From there, a specific case that occurs in Paraguay with the creation of the Fund for Excellence in Education and Research (FEEI) is examined. The analysis carried out on the FEEI uses the political economy approach (Verger, Zancajo & Fontdevila, 2016) which studies the conditions, mechanisms and agents linked to the privatization processes in education. The article concludes that the creation of the FEEI aims to promote a process of privatization as part of a structural reform of the State, where educational policy decisions are fundamentally made in the Board of Directors of the Fund with a growing incidence of the business sector in coherence with global policies in education and a weak institutional presence of the Ministry of Education (MEC).

**Keywords:** Privatization. Globalization. Fund for Excellence in Education and Research (FEEI). Business Sector. Paraguay.

**OS FUNDOS DE EXCELÊNCIA EM EDUCAÇÃO E PESQUISA (FEEI):  
CONDIÇÕES, MECANISMOS E AGENTES DA PRIVATIZAÇÃO EDUCACIONAL  
NO PARAGUAI**

**RESUMO**

A virada política na América Latina, com a volta dos governos conservadores (2009-2020), destaca a globalização e a privatização como aspectos fundamentais das políticas educacionais. Este artigo revisa os principais conceitos e abordagens no debate internacional em torno aos conceitos de globalização e privatização. A partir daí, examina-se um caso específico que ocorre no Paraguai com a criação do Fundo de Excelência em Educação e Pesquisa (FEEI). A análise realizada sobre o FEEI utiliza o enfoque da economia política (Verger, Zancajo & Fontdevila, 2016) que estuda as condições, mecanismos e agentes vinculados aos processos de privatização na educação. O artigo conclui que a criação do FEEI visa promover um processo de privatização como parte de uma reforma estrutural do Estado, onde as decisões de política

educacional são fundamentalmente tomadas pelo Conselho de Administração do Fundo com uma incidência crescente do setor empresarial em coerência com políticas globais de educação e uma fraca presença institucional do Ministério da Educação (MEC).

**Palavras-chave:** Privatização. Globalização. Fundo de Excelência em Educação e Pesquisa (FEEI). Setor Empresarial. Paraguai.

---

Submetido em: outubro de 2020.

Aprovado em: novembro de 2020.

Publicado em: dezembro de 2020.