

REFORMA INSTITUCIONAL Y DIVERSIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN PARAGUAY: EL CASO DE PARAGUAY

Rodrigo Brítez Carli¹

Resumen

Este artículo buscará describir el contexto de transformación de la educación universitaria en Paraguay en los últimos veinte años. En este sentido es posible afirmar que los cambios en el sistema educativo han generado una expansión y mejora del acceso a grupos de la población que en el pasado no han tenido una representación adecuada. Al mismo tiempo se observan procesos de reforma institucional y diversificación no planificada que no han contemplado la necesidad de ajustes en las estructuras organizacionales. Por lo tanto se observa la generación y persistencia de dinámicas de exclusión de segmentos de la población que según la tradición fueron escasamente atendidos.

En otras palabras la expansión de la Educación Superior, como la observada en muchos países de Latinoamérica, ha dado beneficios sobre todos a aquellos con ventajas económicas y culturales relativas. De hecho puede colegirse que en las dinámicas de organización del sistema educativo y más precisamente en la trayectoria de institucionalidad universitaria en Paraguay no se observan políticas públicas de diversificación institucional o de innovación en el ámbito de la Educación Superior universitaria. En cambio, lo que se observa son procesos de diversificación animados por lógicas del mercado y expansión de la oferta privada que no necesariamente conducen a una mejora del acceso equitativo o reforma institucional de las universidades

Palabras Claves: Universidad, sistema educativo, sistema de Educación Superior, desigualdad, equidad, derecho a la educación

¹ Director de Investigación. Centro de Investigación e Innovación Educativa (CIIE). Ministerio de Educación y Cultura. Paraguay. Email: britezcarli@gmail.com

Introducción

Las implicancias del establecimiento de las estructuras necesarias para garantizar el derecho a la Educación Superior en Paraguay no han sido suficientemente tratadas en el debate público de la universidad paraguaya. En otras palabras, el debate sobre las políticas públicas a desarrollarse en esta área no ha abordado de modo adecuado las contradicciones y demandas asociadas a la masificación del acceso a universidades en el país de los últimos 20 años. Esto en parte se debe a los patrones de evolución del sistema educativo paraguayo que han conformado, de hecho, un sistema universitario cuasi autónomo y escasamente regulado. Todo esto ha impedido la articulación de políticas nacionales de inclusión social de grupos excluidos y la coordinación de estrategias o agendas nacionales que conducen a dar respuestas a las necesidades de la sociedad y economía paraguaya.

En este artículo se busca describir brevemente el contexto de transformación de la educación universitaria en Paraguay en los últimos veinte años. Los cambios que se desarrollaron en el sistema educativo han generado una expansión y mejora del acceso a grupos de la población que en el pasado no han tenido una representación adecuada. Al mismo tiempo se observan procesos de reforma institucional y diversificación no planificada que no han contemplado la necesidad de ajustes en las estructuras organizacionales de las universidades paraguayas. En consecuencia, se observa la generación y persistencia de dinámicas de exclusión de segmentos de la población que han sido en el pasado escasamente atendidos.

En otras palabras, la expansión de la Educación Superior, como la observada en muchos países de Latinoamérica, ha dado beneficios sobre todos a aquellos con ventajas económicas y culturales relativas. Por ejemplo, Schiefelbein (2005) señala que el nivel de repitencia y deserción en los niveles básicos en Paraguay eventualmente reduce el número de familias de bajos recursos de acceder a la Educación Secundaria o Superior. De hecho los repitentes tienden a ser de familias de bajos recursos. Por tanto, pocos jóvenes de 20 años o más y de familias de escasos recursos continúan sus estudios.

En este sentido, la Universidad en Paraguay debe entenderse en un contexto demográfico y socioeconómico caracterizado por enormes desigualdades y demandas educativas de una población predominantemente joven: el 53,3 % de la población tiene menos de 25 años (MEC-DGPE, 2011, p. 20).

Al mismo tiempo, el discurso de expansión, masificación y acceso a oportunidades educativas en Educación Superior a menudo enmascara intrincadas relaciones de desigualdad entre las cuales clase social, género y origen étnico (al igual que otras diferencias socioculturales tales como edad, religión o nacionalidad) se interceptan y generan vías de acceso, continuidad y exclusión a oportunidades educativas y laborales.

En la primera sección se realizó una breve descripción de la trayectoria de conformación y expansión de las universidades en Paraguay. En el presente trabajo se toma como supuesto que la lectura de la trayectoria de desarrollo de la Universidad en Paraguay habla de un sistema educativo universitario desarticulado que opera en paralelo al Sistema

Educativo Nacional. En otras palabras, más allá del marco normativo legal establecido por la Ley General de Educación (Ley 1264/98) que explicita que las universidades forman parte del Sistema Educativo Nacional, hay un nivel de independencia de las universidades que persiste a pesar de la emergencia de nuevas normativas legales como son la reciente Ley 4995/2013 de Educación Superior.

A continuación, se procede a indicar que la evolución de un sistema universitario de estas características responde de una manera inadecuada a las demandas de diversificación de calidad de la oferta institucional por parte de la sociedad y economía paraguaya. Por tanto, éstas no conducen a procesos de desarrollo que permiten una disminución de las desigualdades educativas y demandas sociales. En otras palabras, la ausencia de políticas públicas nacionales parece constituirse en una política en sí misma.

Finalmente se da cuenta de la ausencia de marcos legales y políticas nacionales específicas que en este contexto permitan atender, en un espacio de inequidad social, que se caracteriza por la desigualdad de oportunidades de acceso e inclusión a grupos vulnerables de la población paraguaya.

Universidades en Paraguay²

La primera Universidad del Paraguay, la Universidad Nacional de Asunción, nació a finales del siglo XIX y se desarrolló como una

institución que tenía por objeto principal la formación de profesionales y en la cual la investigación en los procesos de aprendizaje y como actividad dentro de la universidad resultaba, cuando mucho, irrelevante. De acuerdo con Serafini, LaFuente y Rivelli (1989) al fundarse la Universidad Nacional se tenía una idea muy clara de "...cuáles habrían de ser sus funciones principales: transmitir conocimiento dentro del marco liberal legado de la guerra del 70, consolidar un estilo de vida, un sistema político regido por principios parlamentarios...". De este modo, la Universidad paraguaya produjo por más de cincuenta años, casi de modo exclusivo, profesionales liberales que se remitían a cumplir este objetivo. La Educación Universitaria impartida era considerada eficiente a los propósitos y perspectivas de la élite dirigente liberal. Ésta servía para "legitimar y preservar en el tiempo un estilo de dirección política". En estas circunstancias, la Universidad "...no produjo un avance de las ciencias ni una tecnología que pudiera aplicarse para incrementar la producción, ni descubrimientos materiales, ni siquiera teorías sobre cómo funciona y se construye un estado..." (Serafini, LaFuente & Rivelli: 1989, p. 34). Este modelo de Educación Superior universitaria tenía dos características singulares: a) su falta de relevancia frente a las nuevas necesidades de desarrollo productivo del país, b) su carácter exclusivo que tendía a la perpetuación de desigualdades de oportunidades en el acceso a la Educación Superior.

El carácter de un sistema pequeño de élite y de formación profesional conformado por dos instituciones: la Universidad Nacional y posteriormente la Universidad Católica (a fines de la década del '50), era en muchos sentidos la

² Parte de esta sección del artículo está basada en la tesis: Britez Carli, R. (2002). La Disposición a la investigación en la Universidad. Tesis de Licenciatura. Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción". Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas.

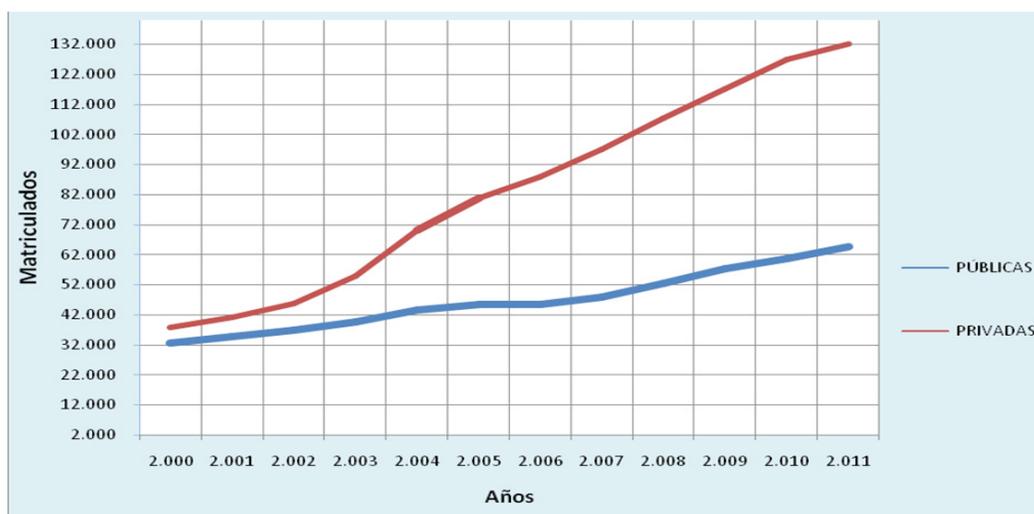
expresión de un modelo excluyente y exclusivo de educación universitaria³.

Con el fin de la dictadura se vio un estallido en la aparición de instituciones privadas de Educación Superior que surgían, en parte, debido a las demandas de acceso a Educación Superior universitaria. Los criterios para la fundación de estas nuevas “universidades” se veían relajados ante la virtual impotencia de organismos que de modo sucesivo se crearon bajo la idea de organizar el creciente sistema de Educación Superior que nacía bajo el peso de una demanda creciente de estudiantes deseosos de ingresar en la “Universidad”.

Por ejemplo, en el intervalo de tiempo que del 2000 al 2011 se ha observado un incremento aproximado de un 180% de la matrícula universitaria en Paraguay (Rodríguez & Vázquez, 2012, p. 34).

La expansión de la Educación Superior universitaria en Paraguay a partir de la década de 1990 e inicios del nuevo milenio se da en el marco de la creciente preeminencia de universidades privadas, muchas hechas con fines comerciales, que responden a una población universitaria crecientemente diversa en relación a la recibida por las universidades paraguayas “tradicionales” en décadas previas (ver Figura 1).

Figura 1: Evolución de la matrícula en universidades públicas y privadas, 2000-2012.



Fuente: Rodríguez, J. C. y Vázquez, V. (2013). *Las Universidades: Una aproximación al contexto, estructura y resultados. Informe del estudio basado en las encuestas realizadas por el Viceministerio de Educación Superior*. Asunción: CIIE-MEC, p. 38.

³ En 1980 el número de la matrícula de estudiantes de tercer nivel en Paraguay era de 26.915. En 1997 el número de estudiantes matriculados era de 36.734. (CEPAL, 2001, p. 728-729).

Al mismo tiempo, dicha oferta continúa operando en gran medida bajo los patrones de oferta educativa tradicional de la universidad paraguaya. Las nuevas universidades ampliaron las posibilidades de acceso a grupos de población y perpetuaban procesos de exclusión pre-existentes. Por ejemplo, el acceso a la continuidad y finalización de estudios universitarios sólo es posible para aquellos grupos de la población con determinado poder adquisitivo o algún tipo de ventaja cultural relativa. Al mismo tiempo, al generar un proceso de ampliación geográfica del acceso, se ha ampliado la participación en educación universitaria. Pero en este caso bajo "...una lógica de mercado, en donde el estudiante pocas veces lo es a tiempo completo, necesita una universidad cercana a su residencia para abaratar costos y esfuerzo..." (Rodríguez & Vázquez, 2012, p. 50)

Bajo esta lógica de expansión comercial y privada la atención ha apuntado de manera creciente hacia la calidad de la oferta universitaria, en lugar de ocuparse de problemas implícitos relacionados con el problema de inequidad en el acceso a la Educación Superior. El problema de la Universidad va tomando conciencia en distintos ámbitos, aunque sólo fuera de modo meramente enunciativo desde más de dos décadas con diversos matices. Por ejemplo, la apertura frente a otros sistemas universitarios, como el brasileño o el argentino, en el marco de una estandarización de normas de calidad, enfrenta hoy al sistema universitario del Paraguay ante una serie de temas "enojosos" que anteriormente hubieran sido ignorados como los de la calidad, evaluación y, por supuesto, el papel de la investigación en la Universidad. Por lo cual, no es de extrañar leer al Consejo Nacional de Educación y Cultura

expresar que: "Aún cuando el atraso constituye una característica que afecta a la totalidad del sistema educativo, es en la Educación Superior donde tal situación se revela de una manera más evidente. En este contexto, lo más llamativo han sido el inmovilismo y el crónico estancamiento que se conserva en la Educación Superior, en especial en el sector universitario (...) la Universidad paraguaya ha sido hasta el presente una institución indiferente ante el esfuerzo de transformación en marcha en otros niveles (...) Tal prescindencia poco tiene que ver con las transformaciones que la propia realidad ha ido proyectando desde el ámbito exterior hacia el escenario universitario. La creciente demanda por acceso a la educación superior que se viene dando por la sostenida masificación, el caótico y permisivo crecimiento del número de universidades privadas, el sub-financiamiento, la débil actividad en el campo de la investigación, etc., están fortaleciendo una tendencia de precarización sumamente grave en la esfera universitaria. (CONEC, Agosto 2002, p. 9).

En este punto me gustaría diferir con la última aseveración. La base de legitimidad de la Universidad paraguaya, como institución de élite con monopolio en la transmisión de conocimientos legitimados, se encontraba precarizada antes de su expansión. La base de su legitimidad estaba dada en parte por su carácter de élite, su reducida matrícula y la ausencia de otras universidades que hicieran resaltar aún más sus defectos. La apertura de instituciones de Educación Superior indica la oportunidad de ampliar el acceso a la educación universitaria de modo tal que la legitimación de la Universidad paraguaya como unidad trasmisora de conocimientos legítimos y de perpetuación de desigualdades (basadas en el acceso desigual a dichos conocimientos) entra en crisis. Esta

crisis se produce en un momento específico de apertura política y transformación económica que transforma las demandas, el tipo de conocimientos esperados y entra en contradicción con una Universidad que opera bajo los criterios de una sociedad ocupada en la exportación de insumos primarios, no industrializada, y ante todo extremadamente desigual en términos de distribución de las riquezas del país.

La educación superior paraguaya: desigualdad y sociedad⁴.

De la breve reseña dada sobre la evolución y cambios recientes en la Universidad paraguaya puede colegirse un proceso de masificación de la misma en gran parte mediante la expansión de la oferta privada que es escasamente regulada. En este contexto, no se observan políticas públicas que permitan que las universidades se vuelvan relevantes a las demandas de la sociedad y necesidades de la economía paraguaya, incluso bajo una lógica enfocada ante todo al desarrollo económico del país.

Paraguay circunscribe la mayor parte de su mercado de exportación a un número limitado de productos agrícolas y recursos que requieren escasa elaboración: soja, algodón, carne, ganado, madera, etc. Esto supone tipos de producción vulnerables a oscilaciones del mercado mundial y que por lo general no generan empleos suficientes, hecho que produce el desplazamiento de la población rural en

busca de nuevas oportunidades. El sector que genera mayor cantidad de empleo en el país es el de servicios y firmas dedicadas a la exportación de productos elaborados localmente. Sin embargo, la competitividad de este sector se ve limitada por la disponibilidad de gente capacitada que permita implementar rápidamente mejoras y nuevas tecnologías.

En este sentido, Paraguay se parece mucho a países de Centroamérica, está sufriendo el síndrome del “Dutch Disease” (Bresser Pereira, 2010). Su sector de exportación genera pocos empleos y permite una circulación elevada de productos importados que compiten con la producción local. Por ejemplo, la economía venezolana depende de la exportación de un recurso natural: el petróleo. Al igual que Paraguay, Venezuela es rica en recursos naturales pero ha tenido un pobre desarrollo económico.

En una lógica y discurso de la competitividad global, el bienestar y productividad de la economía de un país en el largo plazo depende del bienestar y competitividad de sus habitantes, lo que requiere que el sistema educativo de un país pueda responder sus demandas de desarrollo mediante niveles de formación y capacitación de su población.

Al mismo tiempo es posible observar tendencias de concentración poblacional y regionalización económica que dan cuenta de demandas diferenciadas. En otras palabras, existen procesos de cambios económicos diversos y desiguales. Como Fabricio Vásquez (2007) señala, la concentración, dispersión e inequidad de los asentamientos poblacionales y procesos de urbanización dan cuenta de la emergencia de activos polos de

⁴ Partes de esta sección e inferencias fueron construidas y desarrolladas en el artículo: Britez, Rodrigo. (2012). “Desigualdad y Educación Superior: Sistema Universitario y Modelos de Desarrollo y Sistema Universitario en el Paraguay”. *Revista Paraguaya de Sociología*.

desarrollo regional y poblaciones relegadas de las transformaciones económicas que se han mencionado más arriba. En cierto sentido, se observan dos contextos de desarrollo y crisis económica que están distribuidos y concentrados geográficamente en Paraguay. Por un lado, la región de la economía campesina en crisis, uno de los más empobrecidos del país, y por otro lado las regiones que ocupa la floreciente economía agro-exportadora.

Países que se han enriquecido y escapado a los síntomas del “Dutch Disease” lo han hecho al invertir las ganancias obtenidas por sus recursos en mejorar la calidad de vida y productividad de sus habitantes. Al transformarse la economía, Paraguay tiene la posibilidad de poder desarrollarse económicamente y abrirse a nuevas posibilidades. Sin embargo, hay una aparente desconexión entre expectativas de la población e interacciones entre sociedad y universidad. La lógica de distribución del conocimiento de este desarrollo económico requiere el cultivo de capacidades de producción de conocimiento al tiempo que necesita disposiciones que favorezcan un mejor acceso y distribución de la información. En una sociedad en la cual existe todavía un acceso limitado a la Educación Superior, la Universidad requiere cambios estratégicos, no meramente para la ampliación de oportunidad de acceso a trabajos decentes sino para proveer medios de acceso y distribución de información que mejoren las condiciones de vida de la población del país.

La escasez de empleados capaces de responder a las necesidades de sus empleadores produce una serie de trabas al desarrollo de empresas y el país. Por un lado, una escasez de mano de obra calificada afecta la competitividad de empresas y por otro una creciente

población desempleada o sub-empleada crea condiciones adversas para el desarrollo económico del Paraguay. De lo observado puede suponerse que el mero crecimiento de la participación educativa puede ser insuficiente a fin de resolver esta situación (OECD, 2010).

En 1969 Mark Blaug (1969), el famoso economista de educación, causó un estupor con su libro *Causes of graduate unemployment in India*. Nadie esperaba en aquel tiempo que en un país como India pudiera haber desempleo entre egresados universitarios. Se pueden apuntar dos lecciones de las cuales el libro de Blaug dio cuenta: (1) no había un diálogo sobre los programas entre las universidades y las empresas y (2) por parte de las universidades no había control de la calidad de sus programas.

Puede deducirse entonces que la universidad en Paraguay hasta el momento no ha podido responder a demandas de equidad, desarrollo económico o pertinencia, lo que da cuenta de una crisis profunda en los objetivos que la misma tiene y su relación con el Estado y la sociedad paraguaya en general.

Políticas de equidad en la Educación Superior en Paraguay

Ante la orfandad de políticas públicas y deficiencias dentro de las universidades del país, en conexión con las demandas sociales de la población, no es de extrañar la consecuente ausencia de marcos legales o normativos que defiendan el derecho a la educación de grupos vulnerables.

En un diagnóstico realizado en el marco de la experiencia de intervención para la equidad en la Educación Superior de la Red RIAPE entre instituciones de Educación

Superior se pudo dar cuenta de la ausencia de marcos normativos y carencia de mecanismos para integrar a las poblaciones vulnerables en la Educación Superior. De manera fundamental se constató la ausencia de una política general de inclusión social en Educación Superior por parte de las autoridades nacionales, a pesar de la existencia de “...actividades focales puntuales (desarticuladas interinstitucionalmente y sin alcance de política de gestión público-educativa)...” (Caballero, 2014, p. 95). Dichas actividades tienden a confundir aceptación con inclusión porque no atacan situaciones estructurales e históricas de exclusión de segmentos de la población, un ejemplo de esto lo representa el convenio interinstitucional del Instituto Nacional del Indígena (INDI) y la Universidad Nacional de Asunción (UNA), donde se plantean dos cupos de ingreso directo por cada Facultad para jóvenes de pueblos originarios de ingreso directo.

Javier Numan Caballero (2014) señala, por ejemplo, que las políticas de becas u otras medidas implementadas no han podido atender de manera adecuada problemas relacionados con desigualdades de acceso y equidad al sistema educativo. Esto afecta ante todo a jóvenes provenientes del medio rural y las de origen étnico indígena. En otras palabras, a pesar del aumento de la presencia de la participación de las mujeres en la Educación Superior paraguaya y el aumento de la matrícula universitaria, las poblaciones en situación de vulnerabilidad debido a su origen étnico, pobreza, ámbito geográfico de origen se ven consistentemente excluidas de oportunidades educativas.

Conclusión

En cierto sentido, puede argumentarse que el discurso sobre la Educación Superior universitaria en Paraguay es dominado en su mayor parte por un discurso económico que pone un énfasis creciente en excelencia, calidad y estándares (sea esta correspondiente a la realidad o una expresión de deseo). Este discurso opera en referencia a contextos de creciente diferenciación y selección en Educación Superior que no han conducido a reformas institucionales que busquen mejoras en la equidad del acceso o pertinencia de la Educación Superior universitaria.

Este discurso puede asociarse a procesos de expansión de la Educación Superior universitaria que genera oportunidades de acceso a grupos previamente poco representados en el sistema, pero igualmente incrementan procesos de exclusión de otros grupos. Las chances de vida de las personas y privilegios sociales no deberían depender de las posibilidades de participar en ciertas formas de Educación Superior. Sin embargo, ésta continúa siendo una institución donde oportunidades y privilegios son reproducidos y ciertos grupos continúan siendo escasamente incluidos o excluidos de estas oportunidades y privilegios sociales.

De hecho, pudiera concluirse que en las dinámicas de organización de la Educación Superior, o más precisamente en la trayectoria de institucionalidad universitaria en Paraguay no se observan políticas públicas de diversificación institucional o de innovación. En cambio, lo que se observan son procesos de diversificación animados por lógicas del mercado y expansión de la oferta privada que no necesariamente conducen a una mejora del

acceso equitativo o reforma institucional de las universidades. En este punto plantearse prioridades y planes de acción para la reforma del sistema de Educación Superior paraguayo supone abordar la pertinencia de la educación universitaria no solo en relación al mercado sino en relación a un debate de las necesidades de mejora en la equidad y atención de grupos vulnerables de la población.

En estas instancias, el planteo de un repensar la intervención directa del Estado en la articulación de políticas públicas en Educación Superior, en éste y otros ámbitos, adquiere igual importancia que preocupaciones relacionadas con la deficiente calidad de la oferta educativa universitaria y del sistema educativo nacional.

Bibliografía

- BLAUG, M., LAYARD, R., & WOODHALL, M. (1969). *The causes of graduate unemployment in India*. London: Allen Lane.
- BRITZ CARLI, R. (2002). *La Disposición a la investigación en la Universidad*. Tesis de Licenciatura. Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción. Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas. Paraguay.
- BRESSER PEREIRA, L. C. (2010). *Globalization and Competition*, Cambridge University Press, London, Burke, P. J. (2013). *The right to higher education: Beyond widening participation*. England: Routledge.
- CABALLERO, J. (2014). La experiencia de intervención internacional para la equidad en la educación superior de la Red Riaipe entre instituciones de educación superior de Paraguay. AL y la UE. *Revista Paraguaya de Educación*, 4, p. 87-100.
- CEPAL (2001). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.
- CONEC (2002) *Estrategias de transformación de la educación superior*. Asunción: CONEC.
- MEC-DGPE (2012). *Estadística Educativa 2011*. Asunción: Ministerio de Educación y Cultura
- OECD. *Education at a Glance (2010) OECD Indicators*, 2010. Disponible en: http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_392632_38_45897844_1_1_1_1,00.html
- GALEANO, L. (2001). *Caracterización de la Universidad Nacional de Asunción, informe 2001*. Asunción, Paraguay: Consejo Nacional de Educación y Cultura.
- RODRÍGUEZ, J. C. Y VÁZQUEZ, V. (2013). *Las Universidades: Una aproximación al contexto, estructura y resultados. Informe del estudio basado en las encuestas realizadas por el Viceministerio de Educación Superior*. Asunción: CIIE-MEC.
- SERAFINI, O., LAFUENTE, C. Y RIVELLI, D. (1989). *La Universidad Paraguaya y sus egresados*. Asunción: CIDSEP.
- SHIEFELBEIN, E. (2005). *Education and Employment in Paraguay: Issues and Perspectives*. CADEP. University of Toronto Document.
- VÁZQUEZ, F. (2007). *Paraguay: Territorio y población*. Disponible en www.eumed.net/libros/2007c/327