

EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: CON EXPANSIÓN PERO SIN CAMBIO*

Las discriminaciones que afectan a las personas tienen como base las mismas características que hacen heterogéneas a nuestras sociedades. Una de las razones más extendidas mundialmente para la discriminación es el **sexo** biológico de las personas y el **género** construido culturalmente sobre las diferencias sexuales. Los informes de Desarrollo Humano elaborados por la Organización de las Naciones Unidas, demuestran con datos esta afirmación: ... ningún país en el mundo trata a las mujeres igual que a los hombres...

La Universidad no ha sido un tema de la transición; inclusive ocupa hoy menos espacio en la prensa que antes. Aparece como noticia generalmente al inicio y al cierre de cada año académico, por los exámenes de ingresos, y los actos de graduación de cursos. Los temas más importantes de los años noventa como la reforma del estado, las privatizaciones, las reformas fiscal y financiera, el Mercosur, el desarrollo rural y la degradación del medio ambiente, el estancamiento económico y el fin de un modelo, entre otros, han estado prácticamente ausentes de la investigación, y del debate universitario. Pero, sin embargo, se multiplican los anuncios de cursos de pre y postgrado en grandes espacios pagados en la prensa local y, un número cada vez más creciente de gente joven presiona por ingresar a la Universidad.

¿Qué está sucediendo con la educación

terciaria en el país? y ¿cuáles son los cambios recientes y sus perspectivas? Estas preguntas requieren de una investigación más allá de las posibilidades del presente artículo. La intención de esta nota se limita sólo a sugerir algunas pistas explicativas a tales interrogantes, basadas en algunos estudios sobre la Universidad en el Paraguay y en observaciones personales. Pero no solo existen pocos estudios sino que, además, las restricciones institucionales no contribuyen al acceso a las informaciones sobre los centros de estudios terciarios.

EXPANSIÓN DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

La educación universitaria ha pasado por tres etapas¹. La primera (1889 - 1960) se caracterizó por la presencia única de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), por su influencia intelectual gravitante sobre la clase dirigente del país, sobre todo a través

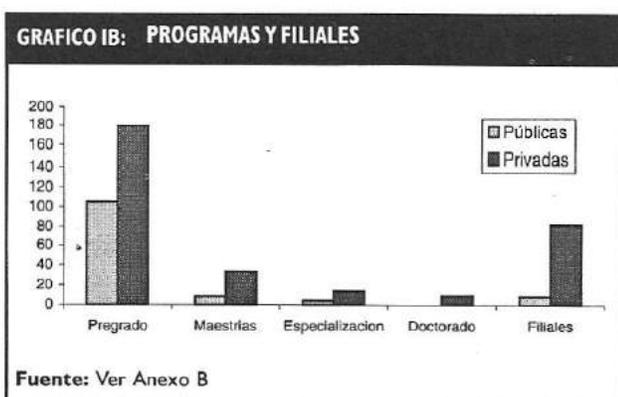
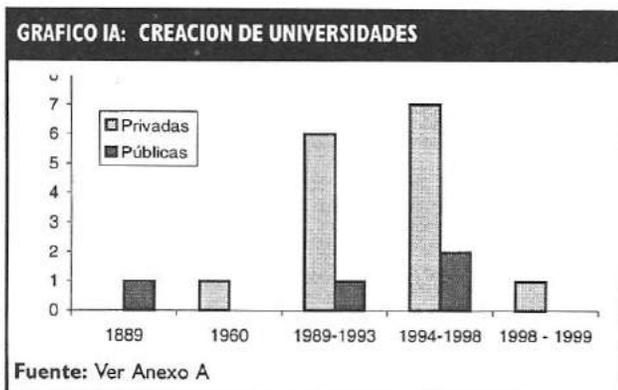
* Este artículo es una versión revisada de «Educación Universitaria: expansión sin cambio profundo para cumplir su misión» publicado en **Propuesta Democrática**, enero-febrero 1994, pp. 9-15., en **Universidad en el Paraguay. Desafíos y Dilemas**.

¹ Siguiendo la sugerencia de William K. Cummings et al. «Educación Superior» en **Análisis del Sistema Educativo en el Paraguay: sugerencias de política y estrategia para su reforma**. Aunción: CPES-HIID, 1993.

Educación universitaria: con expansión pero sin cambio

de las carreras tradicionales como Medicina, Derecho e Ingeniería, y por la gratuidad de la enseñanza universitaria. La segunda etapa (1960 - 1989) se identifica con la aparición de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (UCA), con la expansión de las carreras de Ciencias Sociales y Humanidades, con la erosión del prestigio intelectual de la Universidad en la formación profesional, y con la nueva modalidad de pago de matrícula y aranceles en la UCA. La última etapa (1989 en adelante) se caracteriza por la aparición de nuevas universidades privadas, con características más propias de

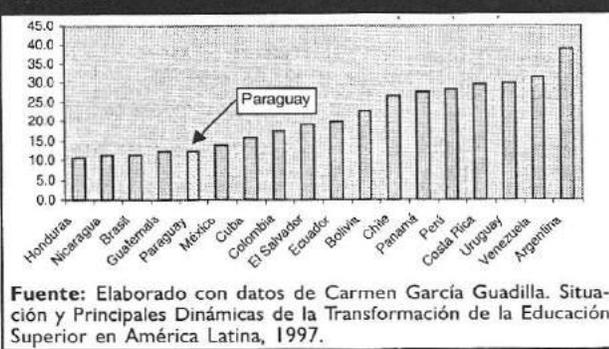
institutos ante que de Universidad, por el carácter más comercial de los centros de formación, y por el predominio de carreras vinculadas a Administración, Contabilidad, Comercialización e Informática, y, finalmente, por estar más dedicadas a la docencia que a las otras funciones de la Universidad. Más recientemente, se han multiplicado también los cursos de postgrados, principalmente maestrías, y la creación de nuevas universidades estatales en el interior del país, ambas sin mayores regulaciones efectivas que garanticen su calidad (Gráfico IA).



Un elemento común de estas tres etapas, principalmente en los noventa, ha sido la acelerada expansión en todos los órdenes. Se crearon más carreras, se abrieron más universidades, se acortaron los ciclos o se segmentaron los títulos de algunas carreras, y se graduaron más profesionales (Gráfico IB). Aun así, la capacidad de absorción de las universidades está por debajo de la demanda educativa terciaria y por debajo del nivel de matriculación de los países del Mercosur². Paraguay sigue siendo uno de los países con menor tasa de escolaridad de la educación superior (gráfico 2). Las tasas media de escolaridad de la educación superior— matrícula dividido por la población de 20-24 años— en América Latina es de 17,4%, superior al promedio nacional de 12,3%.

2 Blanca R. Humberto de Espínola, «El rol de las universidades regionales en el contexto del Mercosur», en *Revista Paraguaya de Sociología*, N° 86, enero - abril 1993.

GRAFICO 2: TASA DE ESCOLARIDAD EDUCACION SUPERIOR 1994



Católica (Lambaré - UCA); y por el otro, se inició un proceso de descentralización geográfica con las aperturas de las filiales de las dos principales universidades: UNA y UCA, y la creación posterior de nuevas universidades estatales en las ciudades más importantes del país. Últimamente, también, las otras universidades privadas han abierto filiales en el interior del país.

Esta baja tasa de escolaridad universitaria, por la capacidad limitada de las dos universidades tradicionales del país, UNA y UCA, para acomodar la demanda, explica el boom de la enseñanza superior en los años 90 en el país. La existencia de esa gran demanda insatisfecha— aunque desacelerada, en alguna medida, en los últimos tres años por la recesión económica— constituye el aliciente para la creación de nuevas universidades. La oferta educativa a nivel terciario sigue teniendo mercado; prueba de ello es el precio o costo relativamente alto de la educación terciaria que no acusó la presencia de la multiplicación de las casas de estudios.

Resulta claro que la preocupación de las autoridades universitarias en estas tres últimas décadas se ha dirigido básicamente a ampliar las posibilidades de acceso a la Universidad a los numerosos contingentes de

Concomitante al proceso de expansión iniciada en la década del sesenta, y acelerado en los noventa, se han dado dos hechos importantes en la vida universitaria. Por un lado, se gestó un proceso de racionalización de recursos con las construcciones de los dos principales campus: Universidad Nacional de Asunción (San Lorenzo - UNA) y la Universidad

GRAFICO 3A: MATRICULA DE PREGRADO - PAISES PEQUEÑOS 1994

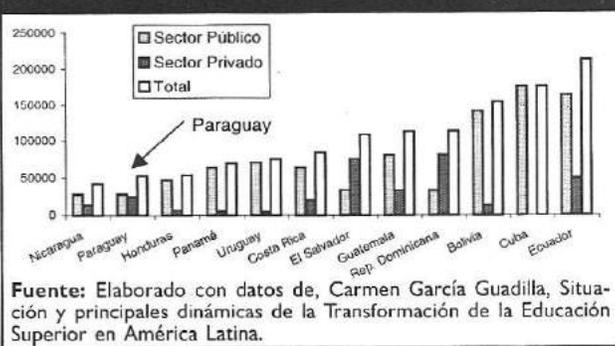
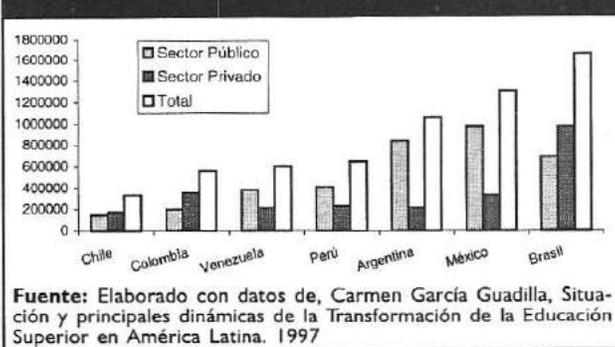


GRAFICO 3B: MATRICULA DE PREGRADO - PAISES GRANDES 1994



Educación universitaria: con expansión pero sin cambio

GRAFICO 3C: MATRICULA DE POSTGRADO - PAISES PEQUEÑOS 1994

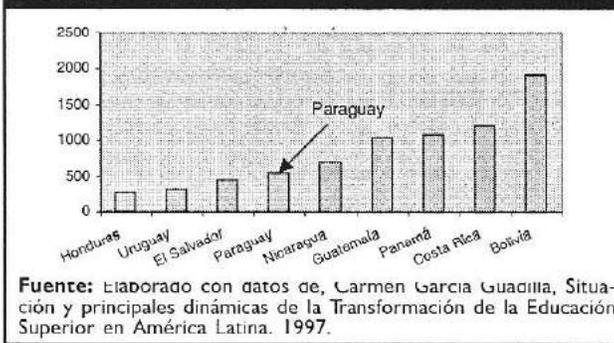
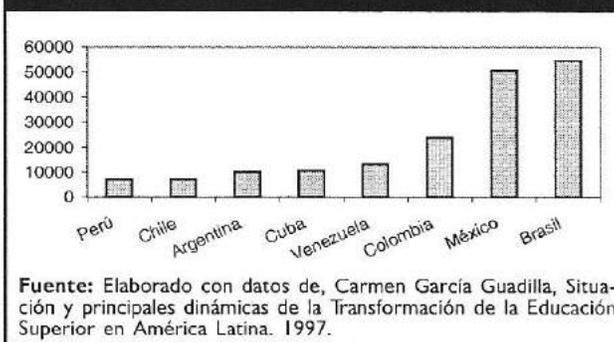


GRAFICO 3D: MATRICULA DE POSTGRADO - PAISES GRANDES 1994



alumnos que egresan anualmente de la educación secundaria y explotar un mercado nuevo consistente en los cursos de postgrados. A pesar del esfuerzo de crecimiento, el Paraguay sigue teniendo los índices más bajos de matrículas de pregrados y postgrados en el continente (Gráfico 3C).

Como ya se señalara, ganar economías de escala reuniendo a las diferentes carreras en un mismo espacio y descentralizando, por otra parte, la educación terciaria, son pasos importantes pero no suficientes, para contribuir positivamente a la acumulación del capital humano; sobre todo cuando urge una revisión de la misión actual de la universidad y su nivel de desempeño tanto en la producción de conocimiento como en la entrega de

mano de obra especializada.

ESTANCAMIENTO CUALITATIVO DE LA EDUCACIÓN TERCIARIA

Contrariamente a sus logros parciales en cuanto a incremento cuantitativo, la Universidad paraguaya no ha conseguido mejorar la calidad de la educación. Si se realizara una evaluación objetiva de la evolución cualitativa de la universidad, la probabilidad de demostrar su deterioro es casi segura. Basta tomar algunos indicadores como producción de conocimientos originales, publicaciones, organización de eventos científicos, proyectos de investigación con otras universidades del exterior, aportes relevantes para el país, entre otros. O simplemente, si se tomara la lista de profesores titulares y adjuntos y se contrastara su producción

intelectual con sus pares que no están en la universidad, se observaría claramente la diferencia. El prestigio intelectual de la universidad paraguaya ha descendido; los anuncios en espacios pagados de las universidades son elocuentes; hacen gala de los nombres de profesionales extranjeros que tienen en sus cursos y seminarios cortos, pero tienen bien resguardados a quienes realmente desarrollan los cursos en el pregrado.

El desencanto con los tres tipos de profesionales que produce la Universidad -investigadores/as y docentes, mano de obra de alta calificación, y dirigentes privados y públicos- es generalizado. En el caso de investigadores y docentes, la situación es preocupante. El desarrollo tecnológico y las in-

investigaciones en el campo de las ciencias sociales prácticamente no han tenido como escenario la Universidad. Las empresas privadas (como el caso del sector ganadero, metal mecánico) y las organizaciones No Gubernamentales (ONGs) han servido de espacio para la creatividad de la gente con talento y ambiciones intelectuales que optaron por quedarse en el país. Las estadísticas sectoriales y la producción bibliográfica de los últimos cuarenta años prueban el abandono alarmante, salvo en una o dos facultades, de la función de investigación de la Universidad. Como resultado, la educación terciaria ha venido conformando un plantel de docentes desvinculado, en la mayoría de los casos, de las tareas de producción de conocimientos. Una práctica común en la comunidad académica, es la presentación de la revisión de las publicaciones más recientes en su área de competencia, algo que se desconoce aquí en la mayoría de las carreras; tampoco se cuenta con revistas especializadas donde se reporten los hallazgos de las investigaciones nacionales o extranjeras.

En otros países de la región, frente la ineficiencia y el escaso apoyo para el trabajo de investigación de las universidades estatales, han surgido importantes centros de estudios especializados abocados a la tarea de investigaciones aplicadas de relevancia para las reformas en América Latina. Pero en el Paraguay, las universidades privadas tampoco se han preocupado de la investigación. No se cuenta en el sector privado del país, un Instituto Torcuato Di Tella, Flacso de la Argentina, un Cieplan de Chile, o una Getulio

Vargas del Brasil, que reúnen a un selecto grupo de intelectuales de prestigio en el campo de las ciencias sociales, dedicado a investigar, enseñar y difundir sus hallazgos. La consecuencia de esta carencia en el campo de la investigación y su diseminación hacia el cuerpo de estudiantes se manifiesta cuando un profesional egresado en el pregrado en Paraguay, accede a cursos de postgrado en el exterior. La falta de formación y orientación para el estudio analítico, lo coloca en una situación de gran desigualdad con sus pares y debe realizar un gran esfuerzo para sobresalir o, a veces, solo para mantenerse y sobrevivir en el programa.

Pero la universidad no solo es para formar investigadores, también debe formar profesionales y dirigentes del país. En el caso de la formación de la mano de obra calificada, la Universidad ha cumplido su rol a medias.³ Los profesionales universitarios frecuentemente manifiestan que su formación proviene mayormente de sus prácticas cotidianas más que de la capacidad analítica transferida por la Universidad. Con los cambios tecnológicos que operan cada vez a mayor velocidad, se requiere cada día más el aprendizaje por la vía analítica más que por la experiencia; precisamente donde la universidad tiene la ventaja comparativa para agregar valor a la mano de obra. Sin embargo, la contribución universitaria para el avance en la formación de recursos humanos en el Paraguay ha sido escasa. Dos estudios recientes⁴ señalan que uno de los obstáculos más serios para el desarrollo del sector privado y la modernización del sector público es pre-

3 Según el estudio realizado por Vicente Sarubbi: « más del 70 % de los encuestados afirman estar disconforme con la formación recibida en la universidad, p 393 en Vicente Sarubbi. **Un sistema de educación superior para el Paraguay Democrático.** Asunción : UCA-CIDSEP, sin fecha

4 Nils Janson y C. Sapelli «Paraguay: principales obstáculos para el desarrollo del sector privado». Banco Mundial: febrero 1997 y «Paraguay: El Rol del Estado. Banco Mundial: abril 1996.



cisamente la escasa calificación de la mano de obra en todos los niveles, principalmente a nivel de mandos medios y gerencial. La Universidad no cumple con su misión de transferir teorías relevantes e instrumentos prácticos para identificar problemas y diseñar soluciones. El cuerpo docente de las universidades, en su mayoría, no transmiten conocimientos teóricos que puedan despertar la curiosidad del estudiante, ni crear la capacidad de pensar y entusiasmar al joven en la búsqueda de soluciones a los problemas.

La escasa formación en matemáticas, comunicación, y lógica de la educación secundaria no se supera en la universidad; inclusive en ciertas carreras, se empeora. El pregrado es una prolongación de la secundaria, inclusive con más dosis de irresponsabilidad de parte del estudiante al ganar más autonomía que le permite la vida universitaria, sin haber logrado la madurez necesaria. Y si existe un impulso inicial y curiosidad de explorar la disciplina de parte de nuevos estudiantes, por lo general, termina en el rito

de pasar cursos con programas desactualizados y aburridos, bajo el imperio de la ley del mínimo esfuerzo de ambos: estudiante y profesor.

Pero curiosamente no existe una reacción contra este pacto perverso. Algunos profesionales luego reconocen haber sido estafados en la universidad. Otros buscan repetir el mismo mal en los cursos nacionales de postgrados, yendo a escuchar al profesor y graduarse luego. Estos cursos de postgrados son muy solicitados, en parte por el sistema de evaluación de méritos basado casi exclusivamente en el cartón, pero también en parte porque algunos profesionales piensan corregir su escasa formación académica, asistiendo a dichos cursos, aunque no siempre logran sus objetivos iniciales.

Además de la deficiencia señalada, quizás uno de los aspectos más importantes soslayados por las universidades estatales, especialmente la UNA, para la formación masiva de profesionales haya sido su miopía en percibir el cambio de orientación del

modelo de desarrollo y su impacto sobre el mercado laboral. La vigencia actual de la economía de mercado exige de las universidades formar profesionales, por un lado, para el sector privado y no para el empleo público y, por otro, la modernización del estado, demanda otro tipo de funcionario. Esto significa una alteración en la orientación y en la formación y visión tradicional del profesional; implica más capacidad para anticipar y responder a los cambios, estar preparado para la competencia y evaluación de desempeño y responder positivamente al sistema de incentivos. Como la reforma es tardía y aun parcial en el Paraguay, no se resiente tanto este aspecto como hubiese sido en presencia de los ajustes estructurales más radicales.⁵ Aun así, en el campo del derecho, la economía, la agronomía, cuyos «mercados» laborales han sido históricamente el estado, se percibe esta gran obsolescencia de la oferta actual de profesionales de las universidades estatales frente a la nueva demanda.

Finalmente, el rol de la Universidad es también formar líderes tanto del sector público como privado. La prolongada transición a la democracia de once años y el largo estancamiento económico de dos décadas, son muestras inequívocas de la falta de liderazgo y la poca contribución de la Universidad en la formación de una necesaria masa crítica. Las fallas de la universidad son irrefutables en el campo de la formación de liderazgo. Las universidades han incumplido no solo en desarrollar un pensamiento propio sobre la estrategia de país y en colaborar para la toma de decisiones de políti-

cas públicas más inteligentes, sino que inclusive han sido débiles en transmitir principios y valores éticos y en estimular la formación de nuevos hábitos. El débil desarrollo institucional y las diversas distorsiones en el campo de las políticas públicas, en parte, son responsabilidades incumplidas de la Universidad en el Paraguay.

En definitiva, las autoridades universitarias, deliberadamente o no, han descuidado la conformación de una comunidad académica capaz de velar por la excelencia educativa y la vigencia plena de los principios básicos de la Universidad: investigación, docencia y servicio. Tampoco las universidades han aportado plenamente a la formación de mano de obra profesional y de la clase dirigencial del país. Esta derrota del saber y la consagración del parecer y del no ser de la universidad, ha sido plasmada en notas periodísticas y artículos de opinión, con tonos inclusive dramáticos, expresando la frustración del sector intelectual⁶.

ALGUNAS DE SUS CAUSAS

¿Cómo puede explicarse este desarrollo desigual de la Universidad paraguaya? Una explicación posible pareciera ser que la expansión en cantidad se haya logrado a expensas de la calidad, debido a la restricción de recursos financieros para cumplir plenamente la misión de la Universidad. Esta limitación de recursos— o mala aplicación de los recursos—, a su vez desestimula al docente e investigador, y la falta de interés en la Universidad, luego, recrea la carencia de recursos. Las fallas de la asignación de recur-

5 Dionisio Borda y Fernando Masi. **Los límites de la Transición: Economía y Estado en el Paraguay en los años 90**. CIDSEP, 1998.

6 Ver **Acción** No 194, junio 1999. «¿Dónde está? ¿Adónde va la universidad?»

Educación universitaria: con expansión pero sin cambio

tos escasos y la ausencia de mecanismo de incentivos tienen indudablemente peso, pero no constituye toda la explicación del atraso de la Universidad.

Este atraso tiene que ver con la organización anacrónica de la Universidad misma. Como sostienen Cummings, et al., «Su organización básica semeja la original Universidad continental con una oficina central débil y con una estructura compleja de facultades virtualmente independientes para llevar a cabo las tareas de docencia profesional e investigación»⁷. Esta situación implica una incapacidad de lograr objetivos y metas como Universidad, por la carencia de mecanismos eficientes de asignación de recursos, de ejecución, control y evaluación de resultados. Su estructura organizativa duplica costos administrativos y desaprovecha las economías de escala. El componente mayor del presupuesto constituye los gastos administrativos y pago de honorarios de docentes, y, en mucho menor medida, proyectos de investigación, servicios y extensión.⁸ La ineficiencia en la asignación de los recursos en las universidades públicas es un problema generalizado en América Latina, no solo de la universidad en Paraguay. En las universidades estatales los salarios son muy bajos para atraer a académicos a dedicarse tiempo completo, carecen de materiales y equipos para la investigación, el presupuesto administrativo y el personal administrativo de apoyo son exce-

GRAFICO 4: PARTICIPACION PRESUPUESTARIA DE EDUCACION*



sivos⁹. La ineficiencia local en la utilización de los recursos, se percibe en los siguientes indicadores: la relación del presupuesto destinado a la educación superior con relación al presupuesto general de gastos de la nación y al presupuesto de educación, y la proporción de profesores/estudiantes (Gráfico 4) y Cuadro 1.

El Paraguay gasta en educación superior con relación al presupuesto fiscal 3,63; está proporción lo ubica por encima del promedio de la región 2,7, sin embargo, con relación a la razón profesor/alumno no se refleja tal diferencia, 1:8 para Paraguay versus 1:9 el promedio regional. Si se toma en cuenta las universidades privadas, las mismas se sitúan por encima del promedio regional.

Pero más allá de la aplicación ineficiente de los recursos, que incide al interior de la universidad, su deficiente organización tiene otros efectos que afectan la eficiencia externa de la misma. A partir de la práctica obsoleta de la UNA, se reproducen como

7 William K. Cummings, Luis Galeano y D. Rivelli, «Educación Superior», p.254, en Fernando Reimers y otros, **Análisis del sistema educativo en el Paraguay: Sugerencias de política y estrategia para su reforma**, Asunción, HIID-CPES, 1993.

8 Ibidem, p 257.

9 Donald R. Winkler. «La Educación superior en América Latina: cuestiones sobre eficiencia y equidad.» Banco Mundial, 1994.

**PROPORCION PROFESOR/
ESTUDIANTES EN UNIVERSIDADES** **CUADRO 1**

PAISES	PUBLICO	PRIVADO
Argentina	1:6	-
Bolivia	1:25	1:7
Brasil	1:9	1:15
Chile	1:9	-
Colombia	1:10	1:10
Costa Rica	1:10	-
Ecuador	1:13	1:14
El Salvador	1:16	1:19
Guatemala	1:17	-
Honduras	1:15	1:11
México	1:7	1:5
Nicaragua	1:13	1:31
Paraguay	1:8	1:15
Perú	1:13	1:15
Uruguay	1:9	1:4
Venezuela	1:11	1:17
Totales	1:9	1:11

«clones» en las otras universidades estatales, tres distorsiones institucionales perversas de su organización: la incompetencia, el populismo seudodemocrático y la gratuidad para los ricos¹⁰.

La primera subversión de la universidad ha sido desconocer el principio de la competencia. El acceso a la universidad tanto de estudiantes como de profesores debe observar el principio de la competencia para garantizar la excelencia. La universidad no busca maximizar utilidades ni lealtades sino prestigio académico. Por eso una universidad sería trata siempre de atraer a los mejores alumnos y profesores por medio de la difusión de la información de sus concursos y sistema de incentivos. La UNA ha creado todo tipo de trabas para impedir la incorporación de profesionales formados en el exterior o gente con credenciales académicas. El llamado a concurso de docentes no se da a conocer en forma apropiada; se caracteri-

zan por requisitos dilatorios para inscribir títulos extranjeros; imponen prerequisites formales como cursos de didácticas universitarias, ayudantías previas y en sin número de barreras para ejercer la docencia.

La segunda subversión de la universidad es el supuesto principio de la democracia. En una sociedad autoritaria se defiende el principio de la democracia precisamente en un lugar equivocado; la universidad. Al conocimiento no se accede por el conocimiento del voto popular sino a través de la disciplina y el esfuerzo personal. La autoridad deviene del capital de conocimiento y de la vocación de transmitirlo y no de la asamblea política. Los representantes que conducen la UNA emergen de instituciones y mediante procedimientos equivocados para funciones para las que, por lo general, no tienen competencia. De esta forma los consejos retienen funciones administrativas y académicas distorsionando la facultad de decidir con autoridad sobre temas capitales como quién, qué y cómo enseñar e investigar. Admitiendo las excepciones, los consejeros estudiantiles, sobretodo, son simples empleados a sueldo de la autoridad universitaria, que buscan la ley del mínimo esfuerzo, bajo el eufemismo del co-gobierno estudiantil.

La tercera subversión de la universidad es la gratuidad. En una sociedad de alta desigualdad se postula y se defiende injustamente la igualdad en la universidad. Este desatino no se compadece con el principio de equidad. El sistema tributario paraguayo viola el principio de la equidad. No existe impuesto a la renta personal. Aquí el que gana menos paga más. Y como si fuera poco, el que paga

¹⁰ Dionisio Borda, *Acción*. No. 194, junio 1999, pp. 12-13.

menos recibe un subsidio del estado para la educación terciaria de sus hijos mientras que el que paga más, a menudo no tiene forma para que sus hijos e hijas accedan a la universidad. La educación primaria y secundaria son desiguales en pago y formación. Al llegar a la universidad se exige cambiar las reglas de juego, precisamente a favor del rico. La competencia, la democracia y la equidad, en definitiva, están mal aplicadas en el mayor centro de formación universitaria del país. La subvención de estas instituciones ha socavado la seriedad y la rigurosidad así como el principio de justicia en la UNA¹¹.

La configuración actual de las universidades no estimula la investigación ni la constitución de la comunidad académica, que precisamente es lo que diferencia una universidad de cualquier otro instituto de enseñanza. Cummings, et al. sostienen que «... el Paraguay aún mantiene el esquema anticuado, del siglo dieciocho.»¹² Las universidades paraguayas están lejos de la afirmación de Derek Bok, ex-rector de la Universidad de Harvard (1971 - 1991), que: «La responsabilidad de todo rector o director es elevar el prestigio de su institución, y ese prestigio proviene de la fama de sus profesores en el terreno de la investigación»¹³.

Vinculado a la escasa importancia de la investigación en la universidad, se encuentra la falta de comprensión de las prioridades nacionales del sector privado, estatal y social. Una universidad debería responder a su medio con la entrega de sus dos productos— la creación de nuevos conocimientos y la formación de nuevos profesionales— ade-

cuados a las exigencias actuales y futuras de la sociedad y el estado. Al no existir una comunidad académica que privilegie la investigación, las facultades e institutos de la Universidad carecen de mecanismos que permitan comprender los procesos económicos y sociales y anticiparse a las demandas de la sociedad. De los desafíos que la sociedad nacional ha enfrentado en las últimas tres décadas, como la colonización agrícola, la agroexportación, la generación de energía hidroeléctrica, las migraciones internas y externas, las alteraciones ecológicas, la emergencia de la pobreza, la democratización y la integración regional, por citar algunos, las universidades han tenido escasa participación en los mismos. Las universidades se limitaron a producir profesionales de calidad moderada que terminaron trabajando muchos de ellos inclusive en ocupaciones distintas para las que fueron preparados. Esto implica un problema de información para la selección de la carrera y la existencia de una estructura curricular desligada del mercado laboral que termina con una mala asignación de recursos y pérdida de eficiencia para la sociedad.

Además de la ineficiencia económica, también existen otras debilidades administrativas: la mala remuneración de los docentes, el bajo nivel de financiamiento público y la correspondiente debilidad del sistema administrativo para generar recursos propios. No es posible para un profesor universitario vivir decorosamente del sueldo de la docencia. La mayoría de los profesores son de tiempo parcial y perciben una asignación menor de 150 dólares por cada curso ense-

11 Ibidem, p. 254.

12 Ibidem, p. 254.

13 Derek Bok, «Una paradoja en la educación», en *Facetas*, N° 100, 1993, pp. 14-19.

ñado, y que, por lo general, no pasa de dos. En consecuencia, la docencia constituye una actividad marginal del profesor. Pocas facultades tienen ayudantías de cátedra pagadas y profesores de tiempo completo para fomentar la práctica y la consejería o asesoría universitaria.

El subsidio de las universidades públicas es regresivo al no discriminar la población universitaria según su nivel de ingreso. La gratuidad de la matrícula y la inexistencia de aranceles plantean un sesgo desde el punto de vista de la equidad, al beneficiar el subsidio estatal a pocos pobres que recurren a la universidad y a los muchos hijos de ricos y de clase media que están siguiendo una carrera universitaria.

Por último, los signos de la obsolescencia de la universidad también afecta a la política de recursos humanos. Las universidades no se preocupan de crear un sistema de incentivos para captar a los mejores cerebros, para atraer a los mejores alumnos y para hacer un seguimiento adecuado de sus egresados. Al permitir la ley del funcionario público que en el único caso que una persona que trabaja para el Estado puede percibir doble sueldo sea la docencia universitaria, la misma ha cobrado importancia como complemento salarial y como mecanismo para sumar activos para la jubilación y no para lograr mejo-



rar la excelencia. Existen facultades que no tienen concursos de méritos para Encargado de Cátedra, son simplemente digitados y, luego, en el correspondiente concurso para Profesor Asistente, otorga un gran peso a esa categoría, soslayando, en contraste, las prácticas de investigación. Los concursos de méritos no son ampliamente publicados (por lo general se publican en la sección clasificados del diario de menor circulación) y no se dan a conocer institucionalmente los resultados. El escalafón universitario no está supeitado a los resultados académicos del profesor (cuantos libros, artículos, ensayos y monografías ha publicado el candidato, y cuantas tesis ha dirigido, por dar algunos ejemplos). En definitiva la Universidad no se abre a la competencia académica para estimular a la gente joven que quiere hacer una carrera científica en su seno. En otras palabras, las distorsiones institucionales explican la magra performance de la Universidad.

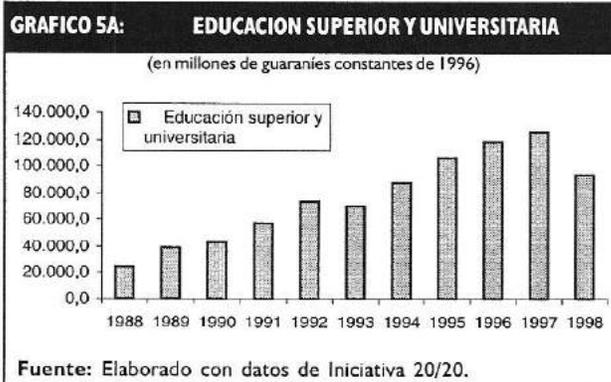
DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

Hoy existen más profesores y estudiantes de tiempo parcial que antes. Las asignaciones de recursos son pocas pero mayores que en décadas anteriores (Gráfico 5 A y B). Las exigencias académicas son cada vez menores; y la preparación de los egresados, en consecuencia, es menos sólida. No se percibe indicios de romper el círculo vicioso de la Universidad: Pocos recursos, bajos resultados y desinterés por la reforma. Se mantiene y se consolida una simbiosis negativa entre profesor-alumno: poco esfuerzo y tiempo del profesor, poca exigencia y facilísimo para la graduación del estudiante. Además de esta ineficiencia interna— de la cual se benefician algunos pocos pero que significa un alto costo a la sociedad paraguaya— también, crece la ineficiencia externa, en términos de profesionales egresados que no encuentran un trabajo adecuado o que se dedica a una actividad laboral distinta a la su formación profesional universitaria.

Las nuevas universidades— privadas y estatales— son similares a las tradicionales, aunque sus resultados se verán con el tiempo por ahora, parecen más preocupados del negocio en sí que de la excelencia. La falta de fuentes alternativas— especialmente recursos provenientes de la filantropía—, y la imposibilidad de competir por fondos públicos, hacen que estas universidades dependan exclusivamente de las cuotas de los alumnos. Si bien estas instituciones han acomodado a un segmento importante de estudiantes, sus resultados están por verse, sobre todo por la falta de certificación de cali-

dad de estas nuevas casas de estudios. En la práctica no existe una capacidad de regulación del estado para proteger al «consumidor» en la educación terciaria. Por otra parte, estas instituciones descomprimen las demandas dirigidas hacia las universidades estatales. Estas no tienen la capacidad financiera para responder al requerimiento de más plazas de estudiantes secundarios, por las fuertes limitaciones del presupuesto fiscal.

La asignación de los recursos escasos del Estado para la educación superior pública, no sólo ha sido cuestionada por responder a medias a las exigencias del mercado de trabajo sino también por las señales de inequidad en la propia asignación. En primer lugar, existe, un desfase en la calificación de oferta de la mano de obra universita-



ria y la demanda del mercado laboral; es decir la oferta no responde plenamente a la demanda tanto en el tipo de profesión como en la calidad profesional, y, por el otro, se constata un gran desequilibrio entre la demanda por educación universitaria y la posibilidad de acomodarla, debido a la estrechez de la oferta educativa pública. Es decir no se observa una ineficiencia en el gasto público destinado a educación universitaria. En segundo lugar, el sistema de financiamiento público de la educación universitaria adolece de una manifiesta inequidad. El subsidio estatal beneficia a los alumnos de los tramos de ingresos altos y medio porque la gente pobre no llega a la universidad. Esta igualdad en el subsidio, genera más desigualdad, en un país donde la distribución de ingresos, recursos y oportunidades son por sí muy desiguales¹⁴.

Por otra parte, la Universidad al renunciar a su capacidad de generación de conocimiento no acompaña a resolver los grandes desafíos de la sociedad paraguaya. La Universidad esta muda frente a las grandes prioridades de la agenda nacional. No puede simplemente seguir produciendo profesionales, haciendo como que el tiempo no ha cambiado. Como sostiene Bok, la Universidad debe comprometerse «con la tarea de resolver los problemas que en verdad le interesan a la gente». Este bien público que es la educación tiene consecuencias positivas privadas y sociales corregida la gratuidad actual a favor de quienes tienen talento pero, los recursos financieros pueden tam-

bién contribuir a mejorar el ingreso, dada la relación positiva entre educación e ingreso.¹⁵

En definitiva es posible mejorar la eficiencia interna con los recursos actuales que el estado asigna a las universidades públicas, reduciendo el tamaño del gasto y personal administrativo por estudiante, reasignando recursos para mejorar el cuerpo de profesores, ofertando servicios de la universidad a terceros con un sistema de incentivo que mejore tanto el equipamiento y materiales de las facultades como el ingreso de los profesores que logra capturar beneficios vía competencia. Esto remite a la necesidad de separar la función administrativa de la función académica de modo tal que ambas instancias sean evaluadas sus desempeños en forma periódica.

Es posible también mejorar la equidad de la educación superior dando acceso a los jóvenes sobresalientes de bajos ingresos a través de sistema de becas y alumnos de bajos ingresos por medio del sistema de préstamo y, al mismo tiempo, encarar de forma inmediata la recuperación de costos a través de un sistema arancelario que permita financiar la universidad. Este principio de equidad debería ser extensivo a la secundaria de manera a no desperdiciar talentos, que por motivos económicos no terminan dicho ciclo.

Es posible también controlar la calidad de la entrega de servicios de este bien público estableciendo una instancia de fiscaliza-

14 Dionisio Borda. «Gasto social», ponencia presentada en el Foro de Pobreza, desigualdad y política social en Asunción, noviembre 2000, organizado por el CADEP.

15 En un estudio reciente, Leonardo Alfonso concluye que el ingreso promedio horario aumenta en promedio 6% por cada año de estudio primario, 9% por cada año de estudio secundario, 12% por año de estudio universitario, p 45. «La educación en la determinación de los ingresos laborales en el Paraguay». **Economía & Sociedad**. Año 1, Octubre 2000.

ción de la calidad y condiciones mínimas para operar los programas de pregrados y postgrados del sector público y privado.

La ineficiencia y la inequidad en la utilización de los recursos públicos y la escasa relevancia del rol actual de la universidad denotan la necesidad de corregir rumbos, dada la función irremplazable de la educación superior en el desarrollo. La UNESCO, al referirse al tema de la educación terciaria sostiene:

«... las universidades de los países en desarrollo tienen la obligación de realizar una investigación que pueda contribuir a resolver sus problemas más graves. Les corresponde, además, proponer nuevos enfoques para el desarrollo que permitan a sus países construir un futuro mejor de forma efectiva. También es de su incumbencia formar, tanto en el ámbito profesional como en el técnico, a las futuras elites y los titulados de grado superior y medio que sus países necesitan para lograr salir de los ciclos de pobreza y subdesarrollo en los que se encuentran atrapados actualmente. Conviene, sobre todo, diseñar nuevos modelos de desarrollo en función de cada caso particular...»¹⁶.

El desafío para romper el círculo vicioso de la universidad y la oportunidad de contribuir con el desarrollo nacional plantean que la reforma de la Universidad, como parte de la reforma educativa, encare las siguientes medidas globales:

- Constituir una comisión técnica interdisciplinaria por concurso de méritos, que tenga como objetivo formular

las directrices y planes para la reforma universitaria por áreas temáticas y disciplinas.

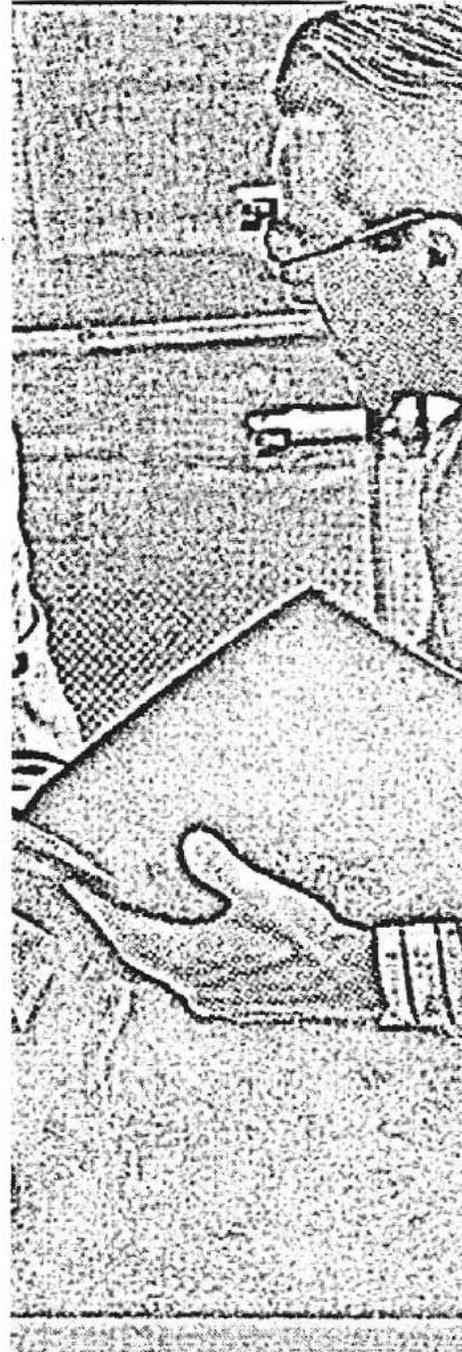
- Organizar una serie de eventos sobre la situación de la Universidad paraguaya en el que participen expertos, intelectuales, científicos y artistas paraguayos de prestigio, que no están directamente vinculados con las universidades nacionales, y expertos internacionales y académicos nacionales que viven en el exterior. Realizar como parte del proceso un ciclo de conferencias sobre el estado del arte en cada disciplina para actualizar la agenda universitaria.
- Realizar un inventario de recursos disponibles (bibliotecas, suscripciones a revistas científicas, libros, laboratorios, etc.) de las actuales casas de estudio y un análisis y evaluación económico financiero de las universidades estatales.
- Hacer una evaluación sobre el estado de situación de la profesión con las distintas asociaciones de profesionales existentes y los principales empleadores de la mano de obra con grados universitarios.
- Encargar a una comisión mixta de expertos nacionales y extranjeros para la evaluación de la capacidad actual de las universidades nacionales para generar conocimientos y profesionales; y sugerir un plan de reformas, incluyendo una comisión de certificación de carreras y postgrados.

16 Jacques Delors. **La Educación encierra un tesoro: informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI**. París: UNESCO, 1996, p.22.

- Evaluar los recursos destinados, a nivel del estado, a investigación y desarrollo y el funcionamiento institucional de las diferentes instituciones dedicadas a la investigación sean privadas o públicas.

También encarar otras medidas concretas, sin esperar el gran cambio, como las sugeridas recientemente¹⁷ por profesionales paraguayos comprometidos con la labor de la docencia y la investigación. En relación de la docencia se menciona la necesidad de acortar el ciclo del pregrado, flexibilizar el ciclo de probatorio para identificar a candidatos con potencialidad en la investigación y para una selección más cuidadosa de la carrera, insistir en la revisión del plan de estudio y la estrategia pedagógica y evaluar el rendimiento académico de los estudiantes y el desempeño de los docentes. Con relación a la investigación, se sugiere potenciar a los núcleos aislados que se dedican a la investigación, atraer a los investigadores que están fuera de la universidad y del país, ofreciéndoles las condiciones mínimas para seguir su trabajo científico, incorporar expertos externos a la universidad nacional y al mismo tiempo enviar jóvenes al exterior para formarlos. Ambas sugerencias son valiosas para iniciar de inmediato los cambios.

Estas alternativas dirigidas a corregir deficiencias actuales deberían ser acompañadas de cambio en el sistema de incentivos y medición de resultados al interior de la universidad. La labor de actualización docente y promoción de la investigación requieren recursos financieros y una instancia competente capaz de gestionar y evaluar los lo-



17 Luis Galeano «Apuntes sobre los problemas y los desafíos de la Universidad. Asunción: julio, 2000, y Antonio L. Cubilla. «Métodos de la incorporación de la investigación» **Correo Semanal-Ultima Hora**, 2-3 de diciembre de 2000, pp. 22 y 23.

gros. El gobierno universitario y su estructura de poder quizás no estén muy interesados en implementar dichas medidas por constituir una amenaza al status quo y bien puede terminar desalentando la propuesta o implementando las mismas a medias. Quizás estas iniciativas puedan ser catalizadas desde afuera de la actual estructura, a través de una entidad cuyas tareas consistan en potenciar la excelencia universitaria en la docencia y la investigación.

El Paraguay, por la abundancia de sus recursos, ha tenido oportunidades únicas en las últimas cuatro décadas, para encarar las transformaciones económica y social de la nación, sin mayores costos y contratiempo. Basta recapitular tres hechos históricos recientes. La distribución de grandes extensiones de tierras fiscales ha servido de base para la «marcha al este» de la población minifundiaría de la región central y para la expansión sin precedente de la frontera agrícola. El país ha recibido, igualmente, volúmenes importantes de préstamos externos y de cooperación técnico-financiera de países y organismos internacionales en diferentes áreas del desarrollo. Y, la iniciativa energética de la región frente a la crisis del petróleo, ha convertido al Paraguay en un socio privilegiado en la construcción y generación de energía hidroeléctrica.

18 Véase Bok, *ibídem*.

Sin embargo, estas grandes oportunidades no han sido aprovechadas para el desarrollo económico del país, tampoco han servido para la construcción de un estado moderno, ni el establecimiento de una sociedad más avanzada y más justa. Estas oportunidades desperdiciadas, precisamente han sido consecuencias de la debilidad de dos instituciones claves para el desarrollo de cualquier país: el sistema político y la universidad. Los once años de transición han sido incapaces de modificar el sistema de valores, principios y procedimientos que obstruyen la creación y difusión del conocimiento, fin última de la universidad; es hora que en ella vuelva a imperar « la luz, la libertad y el aprendizaje»¹⁸.

UNIVERSIDADES QUE INTEGRAN EL SISTEMA EDUCATIVO SUPERIOR

ANEXO A

UNIVERSIDAD / PARAGUAY		CREADA
1	NACIONAL DE ASUNCION	24-IX-1889
2	CATOLICA NUESTRA SEÑORA DE LA ASUNCION	22-III-1960
3	COLUMBIA DEL PARAGUAY	8-III-1991
4	DEL NORTE	27-IV-1991
5	AUTONOMA DE ASUNCION	14-XI-1991
6	PRIVADA DEL ESTE	26-III-1992
7	AUTONOMA DEL PARAGUAY	17-VI-1992
8	COMUNERA	18-VI-1992
9	NACIONAL DEL ESTE	22-V-1992
10	AMERICANA	26-VIII-1994
11	EVANGELICA DEL PARAGUAY	26-VIII-1994
12	DEL PACIFICO PRIVADA	11-X-1994
13	NACIONAL DE PILAR	28-XII-1994
14	TECNOLOGICA INTERCONTINENTAL	12-I-1996
15	TECNICA DE COMERCIALIZACION Y DESARROLLO	12-I-1996
16	POLITECNICA Y ARTISTICA	6-IX-1996
17	DEL CONO SUR DE LAS AMERICAS	6-IX-1996
18	NACIONAL DE ITAPUA	3-XII-1996
19	AUTONOMA DE LUQUE	18-VIII-1999

Fuente: Consejo de Universidades.

UNIVERSIDADES QUE INTEGRAN EL SISTEMA EDUCATIVO SUPERIOR

ANEXO B

UNIVERSIDADES	CARRERAS DE PREGRADO	POST GRADOS		FILIALES	
		Maestrías	Especialización		
A- PUBLICAS	105	8	5	0	8
Nacional de Asunción	57	3	2	0	8
Nacional del Este	17	1	3	0	0
Nacional de Pilar	26	3	0	0	0
Nacional de Itapúa	5	1	0	0	0
B- PRIVADAS	179	33	14	9	82
Católica de Asunción	57	7	5	3	5
Columbia	7	0	0	1	1
Tecnológica Intercontinental	10	3	0	0	20
Cono Sur de las Américas	9	10	1	0	5
Pacífico	5	0	0	0	5
Autónoma del Paraguay	5	0	5	0	0
Autónoma de Asunción	14	0	0	0	3
Comunera	4	1	0	0	0
Del Norte	23	0	1	0	6
Americana	9	7	0	2	3
UTCD	15	3	0	0	24
Politécnica y Artística	6	1	2	0	8
Autónoma de Luque	4	0	0	3	2
Evangelica del Paraguay	6	0	0	0	0
Privada del Este	5	1	0	0	0
TOTAL	284	41	19	9	90

Fuente: Elaboración propia CADEP.

EGRESADOS UNIVERSITARIOS DEL NIVEL PRE-GRADO

ANEXO C

AÑO	PUBLICAS		PRIVADAS			
	UNA*	UNE	UCA	UC	UP	UAA
1990	1702	-	913	-	-	-
1991	1514	-	868	-	-	-
1992	1793	-	686	-	-	-
1993	1732	-	761	-	-	-
1994	1742	19	883	-	-	36
1995	1719	88	783	57	-	177
1996	1611	124	927	78	11	168
1997	1992	148	1010	73	19	225
1998	2080	219	1617	73	22	285

Fuente: Elaboración propia CADEP.

* Universidad Nacional de Asunción; UNE: Universidad Nacional del Este
UCA: Universidad Católica de Asunción; UC: Universidad Columbia;
UP: Universidad Pacífico; UAA: Universidad Autónoma de Asunción.
Nota: Las demás Universidades no proporcionaron datos.

BIBLIOGRAFÍA

- Benegas, Gladys y Sauma, Pablo. "Iniciativa 2020: El gasto público en servicios sociales básicos en Paraguay". Sistema de Naciones Unidas.
- Borda, Dionisio y Masi, Fernando. «Los límites de la Transición: Economía y Estado en el Paraguay en los años 90». CIDSEP, 1998.
- Borda, Dionisio. «Gasto social», ponencia presentada en el Foro de Pobreza, desigualdad y política social en Asunción, noviembre 2000, organizado por el CADEP.
- Borda, Dionisio. «Educación universitaria: expansión sin cambio profundo para cumplir su misión», Propuesta Democrática enero-febrero 1994, pp. 9-15.
- Borda, Dionisio. «Una universidad sería para pensar ¿UNA?. Acción- No 194 junio 1999, pp. 11-13.
- Cubilla, Antonio L. «Métodos de la incorporación de la investigación» Correo Semanal-Ultima Hora, 2-3 de diciembre de 2000, pp. 22 y 23.
- Cummings, Williang, Luis Galeano y D. Rivelli. «Educación Superior» en Análisis del Sistema Educativo en el Paraguay: sugerencias de política y estrategia para su reforma. Asunción:CPES-HIID, 1993.
- Delors, Jacques. "La Educación encierra un tesoro: informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI". París: UNESCO, 1996, p.22.
- Derek, Bok. "Una paradoja en la educación", en Facetas, N° 100, 1993, pp. 14-19.
- Galeano, Luis. "Apuntes sobre los problemas y los desafíos de la Universidad. Asunción: julio, 2000.
- Espinola, Blanca R. de, "El rol de las universidades regionales en el contexto del Mercosur", en Revista Paraguaya de Sociología, N° 86, enero - abril 1993.
- García Guadilla, Carmen. "Situación y Principales Dinámicas de Transformación de la Educación Superior en América Latina". Cátedra UNESCO de educación superior. Colección Respuestas. Ediciones CRESALC/UNESCO. 1997.
- Janson, Nils y Sapelli, C. "Paraguay: El Rol del Estado". Banco Mundial: abril 1996.
- Nils Janson y C. Sapelli "Paraguay: principales obstáculos para el desarrollo del sector privado". Banco Mundial: febrero 1997.
- Rodríguez, José Carlos. "La Universidad vivandera del dictador derrocado. Acción : No 194, junio 1999, pp. 3-5
- Serafini, Oscar; La Fuente, Carlos Luis y Rivelli, Diomedes. La Universidad Paraguaya y sus Egresados: Un estudio de seguimiento. Asunción: Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política. Universidad Católica, marzo 1989.
- The World Bank. "Higher Education; the Lessons of Experience". A World Bank Publication. Development in Practice, 1994.
- Tünnermann Bernheim, Carlos. "La Educación Superior en el Umbral del Siglo XXI". Colección Respuestas. Ediciones CRESALC/UNESCO, 1998, pp. 99.
- Winkler, Donald R. "La Educación Superior en América Latina: Cuestiones Sobre Eficiencia y Equidad". Documentos para discusión del Banco Mundial. Documento Número 775. 1994.