

XIII COLOQUIO Internacional de Gestión Universitaria en América del Sur

“En homenaje al Dr. Roberto Ismael Vega”

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

27, 28 y 29 de Noviembre de 2013 UTN-FRBA - Buenos Aires
Argentina

ECONOMIA DE LA EDUCACION SUPERIOR

Responsable: LIC. JULIO MENDOZA

juliocsarma@icloud.com

OBJETIVOS:

- General: Describir los procesos de aplicación de la autonomía y la autarquía en las universidades públicas del Paraguay en favor de la calidad educativa, evitando la injerencia externa en los gobiernos de la Educación Superior.
- Específicos: Destacar la necesidad de generar nuevos conocimientos, como una gestión universitaria primordial, para soslayar la dependencia exclusiva del Presupuesto General de la Nación.

INTRODUCCION

Las universidades probablemente sean una de las instituciones con mayor vigencia en la historia de la civilización humana, con un poco más de 900 años de existencia, siendo la Universidad de Bologna, una de las primeras de la que se tiene conocimiento, y que data del siglo XII. Poco después destacó la Universidad de la Sorbona en París; en el Siglo XIII en Inglaterra las Universidades de Oxford y de Cambridge, la Universidad de Nápoles en Italia; en el año 1.230 la Universidad de Salamanca en España, en 1.288 la Universidad de Coímbra en Portugal. En América la Universidad de Santo Domingo, a inicios de los 1.500, en 1.551 la Universidad de Lima y en 1.553 la Universidad de México.

Este fenómeno cultural de la creación y extensión de la Universidad en Europa, América y otros continentes la convierte en el mayor foco del pensamiento teológico, filosófico y profesional, fundado esencialmente en dos principios fundamentales con el fin de perseguir la verdad sin trabas externas, sean éstas ideológicas, políticas, religiosas o económicas.

“La palabra autonomía proviene de las voces latinas “auto” (propio) “nomos” (ley), es decir, la facultad debe dictarse sus propias leyes y regirse por ellas” (Cantini, 1997). En ese sentido, la autonomía universitaria se refiere a la forma en que las universidades son reguladas, a sus alcances, restricciones, a la independencia y libertad relativas consecuentes. La autarquía universitaria se traduce en la potestad autonómica de las universidades públicas, de utilizar sus recursos financieros, administrativos y económicos de la manera que ella la considere pertinente, sin imposiciones ni interferencias de ninguna laya, más allá de la rendición de cuentas transparente y sistemática al Estado (que incluye a su sociedad) de parte de la universidad.

La vigencia de estos principios paradigmáticos, la autonomía, como también la plena autarquía anhelada por la universidad pública paraguaya, encuentran su mayor desafío en prácticas corruptas fuertemente arraigadas en el sector público y en toda la sociedad paraguaya.

Esto revelaría el círculo vicioso, por el que no se otorga dicha autarquía, temiendo el posible uso desprolijo de valiosos recursos del tesoro público, lo que lleva a un pobre desempeño universitario, por no acceder en tiempo y forma a los recursos a ser invertidos y utilizados en mejor y mayor infraestructura, investigación, docencia y servicios a su comunidad (Extensión). Esto, a su vez, sirve a los burócratas del gobierno central de turno, a justificar la no inversión en la universidad pública.

Lastimosamente, ciertos casos de corrupción acaecidos en su seno, dejan efectivamente serias dudas en cuanto a por lo menos dos cosas: una, que efectivamente las prácticas corruptas ocurren en la universidad pública y dos,

que los propios entes contralores, independientemente que la universidad pueda justificar la transparencia de su gestión, buscan de manera perversa deslegitimar la misma, con intenciones de sacar réditos políticos y monetarios.

ANTECEDENTES Y CONCEPTUALIZACIONES NORMATIVAS

El antecedente sobre la enseñanza universitaria en el Paraguay, se ubica desde el Gobierno de Don Carlos Antonio López, primer Presidente Constitucional, quien dicta un Decreto en 1.850, estableciendo el estudio del Derecho, conforme a un mini programa y bibliografía básica desarrollada en dicho decreto. “Esta pionera visión de Don Carlos Antonio López, es violentamente truncada por la Guerra de la Triple Alianza (1865 - 1870), para fructificar en el año 1.889, cuando se funda la Universidad Nacional de Asunción” (Benitez, 1981).

La Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción es autorizada a funcionar en el país a partir del año 1960, siendo de carácter privado y confesional. “A partir de la década del 90, con el advenimiento de la democracia, aparecen otras universidades públicas” (Benitez, 1981).

En el año 1993 se promulga La Ley 136 de Universidades que establece, las Universidades son autónomas y determina que la autonomía implica fundamentalmente, la libertad para fijar objetivos y metas, sus planes y programas de estudio, de investigación y servicios a la colectividad, crear universidades académicas o carreras, elegir autoridades democráticamente, nombrar sus profesores, administrar sus fondos y relacionarse con otras.

Por medio de la ley N° 2.072 del año 2.003 se crea la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), con el fin de rendir cuentas sobre la calidad institucional y educativa, de las instituciones de nivel terciario, lo que ha permitido consolidar procesos de integración del

espacio común educativo universitario en el MERCOSUR, pero ha implicado una todavía incipiente intervención en la evaluación y acreditación de las universidades paraguayas, debido principalmente al bajo nivel de recursos financieros presupuestarios que el Estado le otorga. Los Estatutos aprobados por la primera Asamblea Universitaria de la UNA en el año 1.996, se convierte en la primera Constitución Universitaria sancionada bajo el imperio de la autonomía, consagrada ya en el año 1.992, en la Constitución Nacional, de la República del Paraguay.

En el año 2.010, vía la ley No 3.973, en el marco de las leyes vigentes, la caracterización legal de la autonomía universitaria comienza en la propia Constitución Nacional, vigente desde el año 1992, que en su artículo 79, párrafo segundo, expresa lo siguiente: “Las universidades son autónomas, establecerán sus estatutos y formas de gobierno y elaborarán sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y planes de desarrollo nacional. Se garantizan la libertad de enseñanza y de cátedra. Las universidades tanto públicas como privadas serán creadas por ley, la cual determinará las profesiones que necesitan títulos universitarios para su ejercicio”.

La Constitución paraguaya vigente, prescribe en su art. 79, además que las universidades, en el marco de su autonomía, elaborarán sus planes de estudio, de acuerdo a la política educativa y a los planes de desarrollo nacional, lo que trasunta que si bien se entiende lo de la autonomía académica, está claro que también forma parte del Sistema Educativo Nacional, y como tal, debe adecuar sus planes de estudio al modelo, a los fines y objetivos propuestos políticamente para el desarrollo integral del país. Dicho artículo constitucional también garantiza la libertad de enseñanza y de cátedra, lo que se constituye en uno de los pilares fundamentales del concepto de autonomía universitaria.

Cabe mencionar además a la Ley General de Educación No 1.294 del año 1998, que también discute la autonomía: (artículo 8º): “Las universidades serán autónomas. Las mismas y los institutos superiores establecerán sus propios estatutos y formas de gobierno, y elaborarán sus planes y programas, de acuerdo con la política educativa y para contribuir con los planes desarrollo

nacional. Será obligatoria la coordinación de los planes y programas de estudio de las universidades e institutos superiores en el marco de un único sistema educativo nacional de carácter público”. Como podrá notarse, esta ley coherente con los principios de la Constitución Nacional luego de señalar los aspectos sobre los que ejercerán su autonomía, la incluye en la política educativa global y en la obligatoriedad de coordinar los planes y programas de estudio de las universidades e institutos superiores, en un único sistema educativo nacional de carácter público.

La autonomía universitaria está reconocida en la legislación paraguaya, en sus aspectos académicos, e incluso políticos, brindando un amplio margen para desenvolverse con relativa independencia del Estado, en cuanto a evitar influencias negativas que éste, ya sea a través del gobierno central, como de otros entes o agencias de la burocracia estatal.

En rigor, vista desde una perspectiva histórica, las características institucionales, estructura organizativa y funcionamiento de las instituciones educativas han estado fuertemente condicionados por el entorno político, social y económico. Por consiguiente, su periodización se inserta en etapas que definen más globalmente el curso histórico correspondiente a la sociedad global. A partir de su fundación a través de la Escuela de Derecho y al inicio de sus actividades en 1889, la Universidad Nacional mantuvo durante más de medio siglo la exclusividad como centro de formación a nivel superior. Al cumplir su centenario, esta universidad contaba con aproximadamente 20.000 alumnos distribuidos en treinta carreras profesionales y una decena de cursos varios.

A pesar del significativo crecimiento que ha tenido la población universitaria, su cobertura continúa siendo pequeña con relación al promedio correspondiente a América Latina y en particular respecto a los países del MERCOSUR del cual forma parte el Paraguay. De hecho, la ANEAES evalúa y acredita la calidad según un MODELO NACIONAL válido en el país, pero similar y comparable con el otro modelo del MERCOSUR, que es el ARCUSUR, el que le concede

sello de calidad académica e institucional en los países miembros de dicha agrupación regional.

EI MERCOSUR: ha constituido desde su inicio el Sector Educación, con los objetivos de compatibilizar los sistemas educativos y posibilitar el reconocimiento, la homologación y la acreditación, según los casos, de estudios y títulos. En este Sector quizás, se ha podido ir más lejos y más rápido que en otros, como lo reconocen diversos especialistas. “Los protocolos de reconocimientos de títulos y estudios de educación primaria, media y superior, estos últimos con fines académicos y el diseño, organización y puesta en marcha del Mecanismo Experimental de Acreditación MERCOSUR así lo evidencian” (Barsky, 2003).

Tanto en los procesos de acreditación nacional como en los regionales se hace necesario profundizar el debate sobre las concepciones de calidad en la educación superior, definiendo con mayor precisión sus dimensiones, criterios e indicadores, sus enfoques metodológicos de evaluación y acreditación y las estrategias para su aseguramiento y mejoramiento permanente, entre ellos los mencionados anteriormente.(ANEAES, ARCUSUR).

El fortalecimiento de los procesos de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior en los países del MERCOSUR y de América Latina, el aprovechamiento e intercambio de las experiencias llevadas a cabo en Europa como en América Latina y el desarrollo de sistemas de reconocimiento oficial mutuo de títulos y estudios universitarios, requiere de una alianza entre agencias de evaluación y acreditación, Consejos de Rectores Universitarios, autoridades nacionales de educación y organismos internacionales, tanto en América Latina como en Europa.

En el Paraguay la revolución científica y tecnológica, así como las crecientes exigencias de la sociedad con relación a la Educación Superior en términos de pertinencia y calidad, juegan un papel decisivo en la definición de una agenda de cambios de sus políticas y estrategias.

En escenarios muy complejos donde se entrecruzan las nuevas demandas de servicios con la crisis de las finanzas públicas y las expectativas sobre la capacidad de innovación de las universidades en casi todos los países latinoamericanos, existe el reconocimiento explícito de la necesidad de instalar en el debate la temática vinculada a la deuda de la universidad con relación a los avances que el conocimiento humano ha experimentado recientemente y especialmente, a la real contribución que hace la Educación Superior con los planes de desarrollo de un país.

Existen avances significativos en la expansión y nuevas exigencias relacionadas con la calidad y la equidad. Hoy día resulta imprescindible concentrarse en la búsqueda de soluciones conjuntas a los problemas en los que la centralidad de la educación es clave para promover el desarrollo humano a través de la formación de capacidades que permitan la competitividad económica, la equidad social y el desarrollo de la ciudadanía. De ahí que resulta imperioso que las universidades se incorporen en este proceso y participen del debate sobre los temas cruciales, en un esfuerzo articulado para mejorar sustancialmente la capacidad de formación del talento humano, pero con la sensibilidad social que le permita una gestión del conocimiento orientada a aliviar el sufrimiento que produce la exclusión social y el incremento de la pobreza; y así disminuir la brecha con relación a los países desarrollados.

Los procesos que se generen en el país en los planos económicos y políticos marcarán el ritmo del cambio en el sector.

PARAGUAY Y LA EDUCACION SUPERIOR EN LA ACTUALIDAD

En la actualidad, las universidades en el Paraguay, desde su creación gozan de autonomía en el establecimiento de sus propias reglamentaciones, adecuado a su realidad y autarquía presupuestaria como también en la administración de sus bienes. Todo esto garantizado en la Constitución Nacional como también en las leyes de su creación. En la legislación paraguaya es reconocida a las

Universidades como de interés colectivo, institución dedicado a la formación de profesionales de nivel superior.

En la literatura de la ley, es bien definido los objetivos y los fines de las universidades, como también existe en forma ambigua como serán financiados los distintos niveles educativos, siendo imperativo el 20% de participación dentro del Presupuesto General de la Nación, para educación. En su aplicación y en el desarrollo de las actividades, la realidad es distinta, siendo que la autarquía presupuestaria termina en la consolidación del Presupuesto General de Gastos de la Nación, en el Ministerio de Hacienda, potestad conferida por la Ley de Administración Financiera del Estado, para su remisión anual al Congreso Nacional.

FINANCIAMIENTO DE INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACION SUPERIOR.

Tanto las Universidades Nacionales como los Institutos de Enseñanza Superior poseen como fuente de financiamiento, derivados del Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGN) aprobado anualmente por Ley de la Nación en el cual se estipula una asignación a las Universidades Públicas para solventar los gastos propios de la institución tanto corrientes como de capital. Y por otra parte, cada Unidad Académica, posee su propio sistema de financiamiento, ya sea mediante el cobro de una cuota mínima en concepto de aranceles educativos. Ciertas Instituciones educativas además cuentan con ingresos provenientes de la venta de productos de unidades productivas que operan a la vez como programas de entrenamiento.

Hasta el año 1.994, el financiamiento destinado a la educación superior público estaba destinada exclusivamente a la Universidad Nacional de Asunción (UNA), que hasta esa fecha mantenía un monopolio público en materia educación superior, a razón de ser la única institución universitaria oficial. En año 1995, se autorizan por Ley de la Nación, dos universidades públicas, la Universidad Nacional del Este (UNE) y la Universidad Nacional de Pilar (UNP), cada una de estas instituciones recibía el 5,5% del presupuesto, mientras que a

la UNA le correspondía el 89% del total. Al año siguiente, la UNA recibe el 90% de los recursos destinados a la educación superior universitaria; la UNE el 8% y la UNP el 2%, estos datos son representativos de la distribución actual del presupuesto.

Entre las universidades públicas del Paraguay, la UNA es la que recibe el más elevado fondo proveniente del Gobierno. Sin embargo, así como en las demás instituciones, las investigaciones, extensión universitaria y publicaciones científicas no son muy profusas.

El mecanismo anual por el que se accede a la entrega de estos aportes del Estado, es generalmente traumático, requiere de un intenso, desgastante y sospechoso lobby, que los ejecutivos de la universidad están obligados a hacer, tanto en el Ministerio de Hacienda, como en el Congreso de la Nación. Convirtiéndose, en una práctica verdaderamente denigrante y fatigosa, ya que las partidas presupuestarias para las Universidad Pública, deberían estar garantizadas por ley, con un porcentaje mínimo (esto forma parte de la ley de educación superior) y deberían estar accesibles oportunamente y en cantidades adecuadas, para hacer realidad los planes y programas de desarrollo de la universidad.

Esto conlleva además, la necesidad de ratificar e implementar la autonomía financiera, denominada específicamente como autarquía financiera, de manera a permitir que la universidad administre operativamente y distribuya los recursos de su presupuesto, de acuerdo a decisiones apropiadas tomadas en las esferas gubernativas universitarias. La burocracia gubernamental tiene leyes generales, que obliga a clasificar los recursos utilizados de maneras muy acotadas, mecánicas y poco flexibles, lo que obstaculiza una ejecución saludable y pertinente a los fines y respetando la naturaleza de la universidad.

FINANCIAMIENTO DE INSTITUCIONES PRIVADAS.

Las principales fuentes de financiamiento, de las universidades privadas, derivan del cobro de aranceles, representados en el cobro de la matrícula y las

cuotas mensuales de los alumnos, así como el cobro de aranceles a derecho a examen, etc. Otras fuentes de financiamiento son: la venta de servicios (entre 2% y 15%), préstamos bancarios, ingresos personales de los directivos por venta de servicios profesionales y consultorías, etc.

Es una práctica poco común encontrar unidades académicas privadas subvencionadas por el Estado, no obstante las leyes reglamentarias lo permiten. Sin embargo, las de carácter privado, para su sostenimiento y sustentabilidad logran sus recursos financieros a través de sus propias gestiones, sin estar en estado de dependencia al Presupuesto General de la Nación, como fuente primigenio de ingresos.

AUTARQUÍA FINANCIERA Y PRESUPUESTO UNIVERSITARIO

El Movimiento Reformista de Córdoba en el año 1.818 reclamaba, como parte integrante del principio de autonomía universitaria, la autarquía financiera de las universidades, consistiendo en una asignación presupuestaria fija dentro del Presupuesto General de Gastos de la Nación. Dicha asignación consiste en una cantidad mínima, revestido de una seguridad jurídica, que los montos propuestos no serán recortados arbitrariamente, debiendo su revisión y modificación responder a una política de Estado en Educación Superior. Teniendo en cuenta parámetros mínimos para el buen funcionamiento de las instituciones de educación superior.

FINANCIAMIENTO

Prestar principal atención a los gastos en educación tiene varias finalidades, permite entre otras cosas, medir lo que gasta un país en educación, apreciar las prioridades que se otorgan a la enseñanza, evaluar las desigualdades en el reparto y la utilización de los recursos disponibles, o estudiar los modos de financiación del sector educativo. Es también un elemento clave en el proceso de planificación de los sistemas educativos, ya que el desarrollo futuro de estos sistemas está íntimamente ligado a la estructura de los costes de producción

de las actividades de enseñanza. La definición y medida de los gastos de educación plantean problemas, sobre todo a la hora de hacer comparaciones internacionales o territoriales.

Ante todo lo mencionado, se sostiene la necesidad de abrir nuevas fuentes para captar recursos financieros alternativos, a fin de evitar que el mejoramiento de la calidad de la Educación Superior se ponga en riesgo.

Las Universidades son fuentes del saber, una cantera inagotable de ideas, investigaciones, logros académicos, la formación de los jóvenes para la difícil misión de enfrentar al mundo globalizado y competitivo que hoy vivimos. Debemos ser como institución una alternativa de solución a la cada vez más escuálida definición presupuestaria a las universidades, es hora de un despertar del profundo letargo en que se encuentra la educación paraguaya en general, emprender a la producción de nuevos conocimientos y sean estas respetadas por la generación constante y sostenible del andamiaje del cambio que necesita el país. Como sostuvo alguna vez JFK “no preguntes que puede hacer tu país por ti, más bien pregunta que puedes hacer por ella”. Son algunas concepciones de ideas que deberán multiplicarse en la masa universitaria, y ser en definitiva el sostén del crecimiento económico y cultural del país.

PROPUESTAS DE ACCIÓN

Indiscutiblemente, es necesario y perentorio la puesta en vigencia de la nueva Ley de Educación Superior que contemple taxativamente y preserve los principios de una autonomía que brinde y garantice la independencia de la que debe gozar una institución generadora y transmisora de cultura, conocimientos y tecnología, y que a la vez demarque exactamente los límites de dicha prerrogativa Constitucional para garantizar la transparencia y calidad de su gestión. Es decir, que establezca claramente: **a)** la manera de rendir cuentas al estado; **b)** los entes y agencias responsables de auditar y acreditar tanto la transparencia en el manejo de los recursos financieros, como la calidad de su gestión institucional educativa, tanto a nivel interno como externo; **c)** la manera en que la Justicia ordinaria y sus órganos vinculados intervengan cuando se

viola normas generales de su jurisdicción, en especial los casos de corrupción; **d)** la forma práctica de implementación de la autarquía financiera como complemento necesario de una autonomía genuina, que permita una gestión y ejecución presupuestaria efectiva, eficiente y pertinente a la naturaleza, los objetivos y fines de la universidad.

La propia universidad pública debe actualizar sus Estatutos, de modo a legislar claramente a su interior, las normativas que sean necesarias para: **a)** delimitar los alcances de la plena autonomía con responsabilidad social; **b)** implementar la autarquía; **c)** mitigar y castigar la corrupción universitaria y **d)** garantizar la calidad académica e institucional de su gestión.

CONCLUSIONES

La autonomía universitaria y su autarquía inherente, entendida como un concepto que garantiza la libertad de pensamiento, de cátedra, de investigación, de generación de conocimientos y tecnología, y como garantía de inmunidad ante intereses religiosos, políticos, económicos, sociales y de cualquier otra índole, que sea foránea a la auténtica búsqueda y transmisión de la verdad objetivamente procurada y en permanente cuestionamiento, debe ser preservada y priorizada por el propio Estado y legitimada por la praxis desde su interior, por las mismas universidades. Esto debe ser así, para evitar que la misma termine en un vano uso retórico para justificar fracasos en el cumplimiento de su noble fin, o como mecanismo para evadir el imperio de la ley y querer funcionar como un Estado dentro del propio Estado, lo cual es inadmisibile.

Existen formas y buenas prácticas generalmente aceptadas en el mundo académico universitario, tanto en la región como en todo el mundo, de evaluar la calidad de la gestión académica e institucional de la universidad. En el caso paraguayo, la ANEAES, es la agencia responsable de evaluar y acreditar, tanto la calidad académica como la de gestión institucional de la universidad.

El otro componente imprescindible es el Poder Judicial, el que, a través de sus órganos competentes debe atender debidamente las denuncias de irregularidades y corrupción de manera a garantizar la vigencia del estado de derecho tanto para la sociedad, la universidad, como de los entes y agencias de control y evaluación, asegurando que por encima de los intereses sectoriales y personales, se encuentra el imperio de la ley.

Al finalizar queda claro, que la construcción y consolidación de la ciudadanía para un estado responsable y eficaz, depende en gran medida del aporte de una universidad pública autónoma, socialmente responsable y fiel a los altos fines y misión para la que fue diseñada en la historia de la humanidad.

Bibliografía

- Barsky, O. y. (2003). Los desafíos de la Universidad Argentina. Buenos Aires: Editores Argentina S. A.
- Benitez, L. G. (1981). Historia de la Educacion Paraguaya.
- Cantini, J. L. (1997). La autonomia y la autarquia de las Universidades nacionales. Buenos Aires: Estudios Sigma.
- Autonomía y Autarquía en las Universidades Públicas (2010). Congreso Anual de la Asociación de Universidades Públicas del Paraguay. Asunción.
- García Gaudilla, Carmen (1997). Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina. Caracas: Cresalc / Unesco
- Sarubbi, Vicente (1994). Un sistema de la Educación Superior para un Paraguay democrático.