



**Grupo de Estudios Sociales sobre
Paraguay
IEALC-FSOC
Universidad de Buenos Aires, Argentina**



**Universidad Nacional de Pilar
Ñeembucú
Paraguay**

Ponencia/línea de investigación presentada en el

XI Taller: “Paraguay desde las Ciencias Sociales”

Pilar. 7, 8 y 9 de junio de 2018

Universidad Nacional de Pilar

La Inclusión en la Universidad Pública del Paraguay

Francisco Javier Giménez Duarte
Universidad Nacional de Pilar - Paraguay
consultoraepisteme@gmail.com

I. Breve caracterización de las universidades públicas en el Paraguay

Las universidades públicas en el Paraguay forman parte de la estructura formal del sistema educativo nacional¹ y su gestión se enmarca dentro del nivel de la educación superior.² Este nivel educativo es binario³ en nuestro país, es decir, se identifican instituciones que brindan educación superior universitaria que son las universidades y los institutos superiores, y las que ofrecen educación superior terciaria no universitaria, administrada por los institutos de formación docente y los institutos técnicos profesionales.

El concepto de universidades públicas es la denominación constitucional⁴ y legal establecida en el sistema jurídico paraguayo⁵, aunque el nombre que reciben ellas, en su Ley de creación es el término de universidades nacionales⁶, e inclusive, en su tratamiento institucional, son denominadas también universidades estatales.

Las universidades públicas son creadas por Ley de la Nación y su principal fuente de financiamiento proviene de los Recursos del Tesoro Nacional y otra parte, no menos importante, de los recursos que deben generar ellas;⁷ para responder a algunas de las demandas que les plantea su funcionamiento y la propia sociedad.

La primera universidad pública fue la Nacional de Asunción, creada en el año 1889 y que comenzó a funcionar al año siguiente, cuya sede central está ubicada en la Gran Asunción. La segunda fue la Nacional del Este cuya Ley de creación se promulgó en el año 1993 y cuyo campus central está ubicado en el departamento de Alto Paraná, le sigue la Nacional de Pilar que funcionó desde 1994 cuyo asiento principal está en el sur del país, en la capital del departamento de Ñeembucú, en el año 1996 se crea la cuarta universidad pública que es la Nacional de Itapúa. En la década de los años 2000 se crearon cuatro universidades estatales: la Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo en el 2007, durante este mismo año también se crearon la Universidad Nacional de Caaguazú y la Universidad Nacional de Concepción. Las dos primeras universidades se encuentran en el centro de la región oriental, la

¹ Véase artículo 53 de la Ley N° 1264 / 1998 "General de Educación".

² Véanse artículos 2 y 3 de la Ley N° 4995 "De Educación Superior".

³ Véase artículo 3 de la Ley N° 4995 "De Educación Superior".

⁴ Véase el artículo 79 de la Constitución de la República del Paraguay.

⁵ Véase el artículo 25 de la Ley N° 4995 "De Educación Superior".

⁶ Véanse Leyes de creación de las Universidades Nacionales. Disponible en:

<http://www.aneaes.gov.py/aneaes/index.php/ct-menu-item-31>

⁷ Véase página oficial del Ministerio de Hacienda. Disponible en: <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/>

primera en el departamento del Guairá y la otra, en el de Caaguazú mientras que, la tercera está ubicada en el norte del país departamento de concepción. En tanto que, la última Universidad pública creada fue la Universidad Nacional de Canindeyú en el año 2010, cuya sede se encuentra en el norte-este del país, en el departamento de Canindeyú.⁸

II. Una aproximación al concepto de la inclusión en la educación

El concepto de la inclusión, en los sistemas educativos, ha sido y es utilizado para dar respuesta a distintas problemáticas que emergen en el escenario educativo, lo que conlleva, a distintas definiciones. Se identifican en la literatura, en principio, cinco concepciones de inclusión, que son: "a) *la inclusión en relación con la discapacidad y las necesidades educativas especiales*; b) *la inclusión como respuesta a las exclusiones disciplinarias*; c) *la inclusión referida a todos los grupos vulnerables a la exclusión*; d) *la inclusión como promoción de una escuela para todos*; y e) *la inclusión como Educación para Todos*". (AINSCOW et al.,2006 Cit. In. AINSCOW – MILES 2008). De estas concepciones, adoptaremos para nuestro análisis las definiciones desarrolladas en el "c" y en el "e". Estas definiciones de inclusión (la "c" y la "e") conlleva, necesariamente, a un enfoque desde la perspectiva del derecho.

En relación con el punto "c" existe un consenso cuasi generalizado en comprender el concepto de la inclusión dentro de un sistema educativo, como aquellos mecanismos traducidos en políticas públicas que se establecen para superar la discriminación y las situaciones de desventajas en relación con algún grupo social, expuesto a procesos de exclusión cuyo origen puede proceder de las estructuras sociales a la que pertenece (MITTLER, 2000 Cit. In. AINSCOW – MILES 2008). En consecuencia, el término inclusión en el sistema educativo conduce, inevitablemente, a hablar de la inclusión social. Mientras que, en lo referente al significado de inclusión en el punto "e" parte del principio y de la necesidad de admitir que varios grupos sociales considerados como vulnerables y marginales están excluidos del sistema educativo y plantea como imperiosa obligación el acceso de todos los ciudadanos a la educación formal, como uno de los objetivos del desarrollo del milenio. Esta concepción de inclusión se sustenta en el principio de la Educación Para Todos analizada y debatida en la primera Conferencia Mundial de Educación celebrada en Jomtien, Tailandia en el año 1990. (AINSCOW, 1999 AINSCOW – MILES, 2008).

La utilización del concepto de inclusión en los discursos educativos y en la formulación de las políticas públicas referidas a la educación comienza a

⁸ Véase en la página oficial de la Agencia nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior – Nómima de Universidades. Disponible en: <http://www.aneaes.gov.py/aneaes/index.php/ct-menu-item-31>

aparecer a partir de la década de los años noventa en las conferencias convocadas por la UNESCO, Tailandia (1990) y Salamanca (1994). Respecto del uso del término en la educación superior, es muy reciente. En el año 2008, en la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe, en el apartado "Cobertura y Modelos Educativos e Institucionales" es donde se explicita las condiciones equitativas que deben generarse como garantía del acceso y la permanencia en la educación superior de sectores sociales desfavorecidos y excluidos a través de políticas de equidad que generen mecanismos concretos que permitan la permanencia y el desempeño efectivo de los sujetos dentro del sistema educativo (CRES, 14-15:2008).

III. La educación superior como derecho en el Paraguay

Para ser comprendida la educación - y particularmente la educación superior - como un derecho en el Paraguay debemos remitirnos a la Constitución Nacional sancionada y promulgada en el año 1992, en pleno proceso de transición a la democracia. A través de este pacto social y ciudadano se plantea el derecho a la educación⁹ como un proyecto político, en tanto y en cuanto, el principal garante de ese derecho debe ser el Estado.

El principio fundante de la garantía del derecho a la educación en nuestra carta magna se sustenta en el modelo de Estado que adopta la República del Paraguay. Nuestra ley fundamental adopta una particular forma de Estado y de gobierno.¹⁰ Se instituye en Estado Social de derecho con lo que pretendió garantizar no solamente los derechos formales de los ciudadanos sino fundamentalmente, la garantía para que esos derechos e hagan efectivos. (GIMÉNEZ:11:2013) Por tanto, se pretendió "*... un Estado comprometido con la promoción del bienestar de la sociedad y, de manera muy especial, con la de aquellos sectores menos favorecidos*" (MENDONCA: 38: 2000). Y en lo que respecta al gobierno adoptó la democracia con tres caracterizaciones bien definidas: a) representativa en el sentido de la expresión democrática liberal, b) participativa referida a la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos de manera directa o a través de sus representantes, y; c) pluralista en el sentido de la variedad y diversidad de expresiones ideológicas que deben ser garantizadas para el ciudadano.¹¹

La República del Paraguay en tanto Estado Social de derecho asume la responsabilidad y se compromete a promover, entre otras modalidades educativas, la educación superior o universitaria,¹² convirtiéndose en cuanto

⁹ Véanse artículos 73 – 74 – 75 – 76 79 – 80 de la Constitución de la República del Paraguay.

¹⁰ Véase el artículo 1 de la Constitución de la República del Paraguay.

¹¹ Véase el artículo 1 de la Constitución de la República del Paraguay.

¹² Véase el artículo 76 de la Constitución de la República del Paraguay.

Estado en la figura arbitral de garantía para la efectivización material del derecho a la educación, a través del otorgamiento preferencial para aquellas personas de escasos recursos, creando la figura de las becas y ayudas.¹³ Con esta disposición legal se pretende garantizar el derecho humano fundamental de acceder al sistema educativo para recibir formación en distintas áreas sin que el criterio del nivel socioeconómico desventajoso impida la concreción del derecho efectivo a la educación.

La educación superior en la normativa legal que regula este nivel educativo en nuestro país define como un bien público¹⁴ y la traduce a través de tres características: a) La educación superior concebida como un bien público debe convertirse en el medio más importante para el desarrollo humano y económico de la Nación, b) Este desarrollo a través de la educación superior como bien público deberá tener como eje articulador al sistema democrático definido en nuestra Ley Fundamental como representativo, participativo y pluralista, y; c) El desarrollo del país con base en la educación superior en tanto bien público se enmarcará bajo el criterio de la igualdad ciudadana, entendida como la participación en este nivel educativo y desde aquí contribuir con el avance de la República.

La responsabilidad del Estado en la educación superior se infiere de su definición como bien público y se le atribuye cuatro responsabilidades: a) La organización en el sentido de establecer un conjunto de normas bajo la figura de políticas públicas, b) La administración en cuanto crea órganos que velan por el cumplimiento de las disposiciones legales que garanticen, en alguna medida, el interés público, y; c) La dirección en el sentido de establecer normativas y reglamentaciones que guíen las diligencias de las instituciones educativas del nivel, y; d) La gestión que refiere a los trámites que se deben realizar entre los órganos de educación superior creados por el Estado y las instituciones educativas para el cumplimiento de las indicaciones y los criterios establecidos en las políticas públicas. Como podrá notarse, según el marco legal de la educación superior, en cuanto a la responsabilidad que le atribuye al Estado, no se explicita el financiamiento. Este dato no es menor cuando ponemos en perspectiva y analizamos la inclusión en este nivel educativo. (Cfr. Artículo 4 de la Ley N° 4995 "De Educación Superior").

Del concepto legal de la educación superior como bien público se colige la figura del Estado como la entidad político-jurídica que asume la legítima obligación de otorgar y conceder garantías para el acceso de los ciudadanos a la educación superior por considerar ésta, como un derecho humano fundamental aunque este derecho, finalmente, la propia normativa establece condiciones legales y

¹³ Véase el artículo 80 de la Constitución de la República del Paraguay.

¹⁴ Véanse los artículos 2 y 4 de la Ley N° 4995 "De Educación Superior".

académicas arriesgando la posibilidad de la inclusión, en el sentido de que, esos criterios terminen siendo excluyentes.

Una de las condiciones que un ciudadano paraguayo debe cumplir para acceder a la educación superior - como su derecho humano fundamental - es haber egresado de la educación media. Este requisito es una condición sine qua non. Por ende, la efectivización del derecho a la educación superior en el Paraguay tiene una limitante insuperable. ¿Cómo entender entonces que siendo un derecho humano fundamental pretende incorporar algo y excluir otro? Sobre todo porque existe un consenso generalizado de que la educación es una de las condiciones necesarias e indispensables para el desarrollo humano y particularmente, la educación superior por estar considerada como el nivel educativo que debe contribuir " ... a la convivencia democrática, a la tolerancia y a promover un espíritu de solidaridad y de cooperación..." (Declaración de la CRES: 12: 2008). Por tanto, podemos afirmar que en esta prescripción de la educación superior como un derecho humano fundamental está implícita una contradicción esencial del Estado, como garante del derecho a la educación de todos los ciudadanos, en todos los niveles. Pues exige, como condición para el acceso a un nivel educativo haber egresado de otro nivel, el de la educación media. El acceso a ambos niveles educativos (media y superior) es un derecho de todas las personas. Si el Estado no garantizó el derecho a la educación media, ¿de dónde provendría su autoridad para exigir por Ley que, aquellos que quieran usufructuar su derecho a la educación superior deben, necesariamente, egresar de la educación media?

El otro criterio que se determina en la normativa jurídica es la condición académica para cursar la educación superior y de esta manera materializar el acceso a este nivel educativo. A esta condición suele denominarse mérito académico. Lo que debemos preguntarnos es, ¿en nombre del mérito académico, no estaríamos discriminando y excluyendo? Probablemente la mejor respuesta a nuestra interrogante, encontramos en la siguiente afirmación: *"El mérito es, en resumen, la manera en que se justifica la desigualdad social en una sociedad que se considera igualitaria... cuando hablamos del mérito como gramática profunda del sistema universitario, nada tiene que ver con criterios pedagógicos de evaluación ni con deberes cívico-democráticos: se trata de cualidades o propiedades individuales no naturales y por ello, relativamente condicionadas por posibilidades económicas, sociales y culturales... la universidad es una institución social como otras , que tiene una cultura propia (idiosincrática, pero también pedagógica y estatutaria) no exenta de mecanismos de exclusión. Son las dimensiones objetiva y subjetiva del mérito las que, además de reproducir, producen formas de inclusión-exclusión que le son propias. Así, partiendo sin cuestionamientos de su carácter ilustrado democrático, la universidad no solo se afirma en un criterio de justicia no cuestionado y promueve modos de subjetivación sobre la base de la selección, sino que también pone fuera de sí los retardos de la exclusión según prejuicios o ideologías basados en la ignorancia y la incultura, recreando la imagen de un*

otro con el cual debe mantener una relación diferencial, con distancia y ante el cual debe protegerse..."(TORRES, 46, 47, 49:2016)

IV. El derecho a la Universidad como una especificidad necesaria del derecho a la educación superior en el Paraguay

Cuando se plantea el concepto del derecho a la Universidad, básicamente, dos cuestiones nos preguntamos: a) Acaso no basta con los derechos establecidos para la educación superior, teniendo en cuenta que, este nivel educativo contempla la educación universitaria, y; b) Por qué la necesidad de plantear un derecho a la Universidad. (Cfr. RINESI, 2015).

Es probable que la respuesta sea única a nuestras dos preguntas. Por más que la Universidad, en tanto y en cuanto, es una de las instituciones que conforma la educación superior según las disposiciones legales y la literatura especializada existente, sin embargo, su responsabilidad política, social e histórica le concede especificidad, identidad y diferencia respecto de las otras instituciones que configuran el nivel de la educación superior. La responsabilidad a la que nos referimos y que se atribuye como exclusiva a la Universidad, es que esta, es la institución que a lo largo de la historia ha formado los cuadros directivos y los líderes políticos, sociales, culturales y empresariales combinando su misión histórica en la sociedad, además de contribuir, particularmente, en América Latina a la cohesión y consolidación del Estado-Nación.

Por eso hoy se afirma que: *"... en el siglo XXI sólo habrá Universidad cuando haya formación de grado y de postgrado, investigación y extensión. Sin cualquiera de estas habrá enseñanza superior pero no habrá Universidad... las Universidades públicas de América Latina en el siglo XIX, estuvieron siempre ligadas a la construcción del proyecto de nación"*. (DE SOUSA SANTOS: 47-59: 2007). Además, habría que también considerar como identidad institucional y diferenciadora respecto de las otras instituciones de educación superior, la autonomía que se le concede por prescripción constitucional para cumplir su finalidad en la sociedad.

Para que el concepto del derecho a la Universidad no quede en la mera formalidad jurídica y especulativa, si no al contrario, se materialice y concretice en los sujetos del derecho y en el ejercicio pleno de la garantía, se deben establecer, con claridad unas condiciones. (Cfr: RINESI, 2015)

Una primera condición, es que al establecer el derecho a la Universidad nuestra mirada no debe focalizarse solo al contexto institucional de esta, si no en el sistema educativo nacional desde la perspectiva del derecho a la educación. No basta con garantizar la gratuidad y obligatoriedad de la educación escolar básica si la educación media no goza de este derecho. En nuestro país la educación

escolar básica es gratuita y obligatoria desde el año 1992 y la educación media desde el año 2010. Solo la gratuidad de este nivel educativo, en alguna medida, posibilita el derecho a la Universidad. Esta es una condición sine qua non. Por ello, se afirma que: *"Solo cuando la escuela secundaria es pensada como una obligación puede la Universidad ser pensada como un derecho"* (RINESI: 59: 2015)

La segunda condición está vinculada con la cantidad de Universidades públicas y su ubicación en el territorio nacional. En este sentido, las ocho Universidades públicas mencionadas en el cuarto párrafo de este trabajo, se encuentran distribuidas a lo largo y ancho de los diecisiete departamentos de nuestra República, incluyendo la capital del país. La expansión de las Universidades públicas paraguayas en la geografía nacional, en las décadas de los años 1990 y 2000 representó una transformación muy significativa en términos de la democratización de la educación superior universitaria, al acercar la institución a los pueblos y ciudades del país.

Y la última condición, refiere a la formulación de políticas públicas concretas y efectivas que posibiliten la materialización del derecho de los sujetos a la Universidad. En este contexto, podemos destacar los Fondos de Excelencia Académica proveídos por el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACyT), que permiten solventar y financiar en parte los cursos de postgrado. Las becas otorgadas por la entidad Binacional de Itaipú a los estudiantes egresados de la educación media para que prosigan sus estudios en la Universidad. Debemos también sumar las becas que otorga el Estado con base en la Ley que establece el Consejo Nacional de Becas. Las Gobernaciones y los Municipios de la República administran y conceden también becas para los estudios universitarios. Inclusive, algunas Universidades públicas también tiene la figura de becas para sus estudiantes.

V. Una aproximación conclusiva del derecho a la Universidad en el Paraguay

Para garantizar, sostener y efectivizar el derecho a la Universidad pública en el Paraguay debemos superar una serie de déficits y fracasos de nuestros programas sociales de inclusión.

En primer lugar, aunque formalmente cumplamos con las tres condiciones para plantear el derecho a la Universidad en nuestro país y existan ciudadanos que se benefician de programas sociales concretos que les permite formar parte de la

educación universitaria, sin embargo, no es posible garantizar, sostener y efectivizar el derecho a la Universidad, si no en el contexto y como parte de la política educativa de la educación superior universitaria. De esta política carecemos en nuestro país, no tenemos una política educativa clara y definida. Desde este año circula el denominado Libro Blanco de la Educación Superior elaborado por el Consejo Nacional de Educación Superior¹⁵ que aún no ha sido aprobado y en este material que pretende ser la política educativa de la educación superior, no se plantea elementos que permitan el derecho a la Universidad.

En segundo término, cómo debemos comprender que la Ley N° 4995 “De Educación Superior” prescriba que la educación superior en el Paraguay es un bien público, es un derecho humano fundamental y es responsabilidad del Estado, sin embargo, no se declara su gratuidad en las Universidades públicas.

Como una tercera cuestión, si no se garantiza la universalización de la educación secundaria a través de políticas públicas efectivas que concrete ese derecho educativo y que permita un mayor número de egresados de este nivel educativo,¹⁶ resultará una mera formalidad el derecho a la Universidad.

Un dato que debe ser considerado, como un criterio que no es menor, es la exigencia que establece la Ley de educación superior para el acceso a este nivel educativo. Al exigir la disposición jurídica que para acceder a ella, deben cumplir con condiciones legales y académicas, pueden terminar siendo excluidos del subsistema de educación universitaria, los sujetos del derecho a la Universidad que quieran acceder a ella. Urge una revisión de las condiciones de acceso,¹⁷ que en muchos casos, solapan criterios excluyentes.

Consideramos que, si estas cuatro condiciones no son revisadas, analizadas y criticadas no será posible construir, acordar y consensuar una política educativa inclusiva que permita un derecho real y efectivo a la Universidad de los ciudadanos paraguayos.

Bibliografía

Tomasevski, K. (2004): El asalto a la educación. Barcelona: Intermón Oxfam

¹⁵ Véase el Libro Blanco de la Educación Superior – Consejo Nacional de Educación Superior – Año 2017. ID N° 314.455.

¹⁶ Según datos oficiales del Ministerio de Educación y Cultura del año 2015 de cada 100 inscripto en el primer grado, egresan apenas 47 en la educación media.

¹⁷ Véase el artículo 4 de la Ley N° 4995 “DE Educación Superior”.

Barnett, R. (2015): Los límites de la competencia – El conocimiento, la educación superior y la sociedad. Barcelona: Gedisa

Constitución de la República del Paraguay (2010). Asunción: Ediciones Diógenes

De Sousa Santos, B. (2007): La universidad en el siglo XXI – Para una reforma democrática y emancipatoria de la universidad. La paz: CIDES – UMSA, ASDI y Plural editores

Ferrer Pi, P. (1973): La universidad a examen. Barcelona: Ariel

Giménez Duarte, F.J. (2013): La Formación Técnico Profesional y la Ocupación Laboral en Paraguay. Asunción: Congreso Nacional

Giménez Duarte, F. J. (2011): Los institutos superiores del Paraguay: ¿son universitarios y autónomos? Asunción: ISE – EPISTEME - UNP

Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América latina y el Caribe – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2008): Declaración y Plan de Acción de la Conferencia Regional de Educación superior en América latina y el Caribe. Caracas: IESALC – UNESCO

Krotsch, P. (2001): Educación superior y reformas comparadas. Buenos Aires: Editorial de la Universidad nacional de Quilmes

Leher, R. (Compilador). (2010): Por una reforma radical de las universidades latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO - Homo Sapiens Ediciones

Ley N° 1264 “General de Educación” de la República del Paraguay (1998). Asunción: Congreso Nacional

Ley N° 4995 “De Educación Superior” de la República del Paraguay (2013). Asunción: Congreso Nacional

López Segrera, F. – Rivarola, D. (2010): la universidad ante los desafíos del siglo XXI. Asunción: Revista Paraguaya de Sociología

Marquina, M. (Compiladora). (2014): la universidad entre la autonomía y la planificación – Tres ensayos en diálogo. Buenos Aires: UNGS

Mendoza, J.I. (2014): El derecho para la educación y la educación para el derecho: apuntes para un trabajo compartido. Santa Fe: UCSF

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación – Sede Regional de Buenos Aires (2015): Las Leyes Generales de Educación en América latina – El derecho como proyecto político. Buenos aires: AECID – IBIS

Por una educación para todos que sea inclusiva: ¿Hacia dónde vamos ahora? En Acedo, C. (Editora): Educación Inclusiva – Dossier. París: UNESCO / pp 17 – 44 / Revista Trimestral de Educación Comparada. Perspectivas N° 145 / Vol. XXXVIII, n° 1, marzo 2008 / ISSN: 0304 - 3045

Pugliese, J.C. (2005): educación superior: ¿bien público o bien de mercado? – Los debates sobre la internalización, desde los noventa a la actualidad. Buenos Aires: UNC

Rama, C. (2006): La Tercera Reforma de la educación superior en América Latina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica

Rama, C. (2016): Mutaciones universitarias latinoamericanas – cambios en las dinámicas educativas, mercados laborales y lógicas económicas. México: Colección Paideia Siglo XXI

Rinesi, E. (2015): Filosofía (y) política de la Universidad. Buenos Aires: Ediciones UNGS

Rinesi, E. - Smola, J. – Ríos, L. (Compiladores). (2016): Hombres de una república libre – Universidad, inclusión social e integración cultural en Latinoamérica. Buenos Aires: UNGS