

RESUMEN EJECUTIVO

Educación superior y desarrollo del capital humano

Luca Cemuzzi
Enrique A. Vargas
Vicente González

4

Notas para el debate electoral 2008

PRESENTACIÓN

A pesar de haber llegado a su fin la dictadura de Alfredo Stroessner tras 35 años en el poder y haber tenido tres elecciones libres desde 1993, el Paraguay enfrenta numerosos desafíos para el desarrollo de la democracia y el crecimiento económico con equidad. La situación sociopolítica está marcada por el legado del régimen autoritario, y se refleja en la ausencia del balance y contrapeso de los poderes del Estado, altos niveles de impunidad y corrupción, la extendida práctica de la relación patrón-cliente, la escasa capacidad de los partidos políticos de promover debates y consensos, y la limitada participación ciudadana y de control del gobierno. Estas restricciones institucionales contribuyen en gran medida a mantener un modelo de desarrollo que no genera crecimiento sostenido, suficiente empleo y equidad social.

De cara a las elecciones generales de 20 abril del 2008, el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) ha lanzado la iniciativa de elaborar estas **Notas para el Debate Electoral 2008**. Éstas consisten en una serie de propuestas para:

- Discutir los temas prioritarios para las políticas públicas en el próximo gobierno.
- Mejorar la calidad del debate electoral centrando la atención de los candidatos a cargos electivos, de la sociedad civil y de los medios de comunicación sobre temas nacionales gravitantes.
- Presentar alternativas de políticas públicas para lograr un crecimiento económico sustentable, incluyente y equitativo dentro del contexto de la democracia representativa y participativa y fortaleciendo las instituciones formales.

Para cumplir con los objetivos previstos, el CADEP, en forma conjunta con profesionales de otras instituciones académicas y consultoras, ha elaborado **seis módulos temáticos**:

- Crecimiento económico y empleo
- Reducción de la pobreza y de la desigualdad
- Energía y desarrollo de la infraestructura
- Educación superior y desarrollo del capital humano
- Constitución, gobernabilidad y gobernanza
- Inserción económica del Paraguay en el mundo

En el módulo temático de la *Educación superior y desarrollo del capital humano* el objeto principal se centra en estimular un debate sobre el rol de la educación superior y en particular de la universidad en Paraguay, con vista a la formación del capital humano calificado para enfrentar los desafíos de un desarrollo sostenible del país en el contexto de la realidad socioeconómica regional y mundial. En este marco, se destaca la creciente importancia de la adquisición, gestión y generación del conocimiento en la denominada sociedad del conocimiento.

En el diagnóstico acerca de la situación de la universidad en Paraguay se evidencian algunos aspectos positivos y diversas falencias. Cabe destacar como aspectos positivos la creación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, la financiación por el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT) de proyectos de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I) y la existencia de algunos centros de excelencia en determinadas áreas de la ciencia. Los factores limitantes más resalantes son: una concepción de la universidad que no considera todas sus dimensiones, tendiendo a reducir la universidad a la docencia, descuidando la investigación e innovación y la extensión. Otra dificultad importante constituyen la cantidad y calidad del capital humano involucrado en los procesos de educación integral. Se verifica además la falta de mecanismos para vincular la realidad universitaria con el mundo empresarial.

Esta situación conlleva una serie de desafíos para responder a las necesidades actuales y emergentes del contexto en el cual inevitablemente incluye a nuestro país. Se reclama la necesidad de una reflexión profunda del rol de la universidad en nuestra sociedad, por un lado, para el fortalecimiento de la capacidad humana con el objeto de absorber y utilizar el conocimiento y, por el otro, de la formación integral y trascendental de las personas.

Con el propósito de mejorar la situación actual y encauzar los esfuerzos necesarios para contar en un futuro no tan lejano con una masa crítica de capital humano a la altura de los desafíos actuales y futuros, se proponen algunos lineamientos de políticas públicas. En ellos se discuten, entre otros, el rol del Estado, la calidad y diversificación de la educación superior, la formación y carrera de investigadores, la financiación de la educación superior y de los proyectos de I+D+I.

Cabe destacar que para lograr el objetivo propuesto es de vital importancia contar con la participación activa de los diversos actores: Estado, universidades, sector privado y sociedad civil.

La elaboración de este documento ha sido posible mediante la contribución de la Fundación Nacional para la Democracia (NED en inglés), el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC, en inglés) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), cuya generosa cooperación agradecemos.

Dionisio Borda

Director CADEP

Introducción

El objeto principal de este trabajo se centra en estimular un debate sobre el rol de la educación superior, y en particular de la universidad, en la formación del capital humano calificado para enfrentar los desafíos de un desarrollo sostenible del país en el contexto de la realidad socioeconómica regional y mundial. Evidentemente, en el proceso de educación y formación del capital humano requerido la universidad juega un rol fundamental. Dicho rol podría potenciarse en la medida que concuerde con una visión estratégica del país. En este sentido, además de la calidad de la educación superior, adquiere mayor importancia su relevancia y/o pertinencia para favorecer el desarrollo de nuestro país. Con el propósito de mejorar la situación actual y encauzar los esfuerzos necesarios para contar en un futuro no tan lejano con una masa crítica de capital humano a la altura de los desafíos actuales y futuros en el documento, se proponen algunos lineamientos de políticas públicas.

Resumen Ejecutivo

Importancia del conocimiento para el desarrollo

1. El crecimiento económico en buena medida depende de la capacidad para producir conocimiento mediante la investigación, el desarrollo y la innovación, lo cual se refleja en bienes basados en el conocimiento.
2. En el proceso de educación y formación del capital humano requerido para producir conocimiento, la universidad juega un rol fundamental. Las universidades deben desempeñar un papel clave en la generación de nuevas ideas, así como en la acumulación y transmisión de conocimiento, pero en general han permanecido en la periferia de la preocupación por el desarrollo.
3. En las últimas décadas del siglo XX se inició un movimiento de revisión sobre la misión de la universidad en la actual sociedad del conocimiento, en la que, además de sus funciones tradicionales de enseñanza superior y de investigación, se pone un mayor énfasis en el desarrollo de la llamada “tercera misión” en el marco de tres grandes ejes: emprendimiento, innovación y compromiso social. El grado de cumplimiento de esta tercera misión determina la relevancia de la institución. Por lo tanto, para la evaluación de la universidad, la calidad deja de ser un presupuesto único, incluyendo la relevancia como un punto de evaluación igualmente importante.
4. La tecnología puede ser entendida como el conjunto de conocimientos científicos y empíricos, habilidades, experiencias y organización requeridos para producir, distribuir, comercializar y utilizar bienes y servicios. En cuanto actividad, la tecnología implica la búsqueda de aplicaciones prácticas para los conocimientos ya existentes. Entonces, podemos entender la innovación como el resultado de un cambio tecnológico en un producto o proceso que se introduce en un determinado contexto (en una organización, en un país, en la sociedad, en el mercado, etc.). Para ser viable, una innovación debe responder a una necesidad social, a la existencia de una capacidad científica y tecnológica, y a la existencia de recursos que la hagan viable (humanos, materiales, financieros).

5. Es por ello que la modernización de la educación superior paraguaya requiere una combinación de políticas, conjunto diverso de leyes e instrumentos que permitan realizar los profundos cambios que deben experimentar los estudios y las instituciones superiores para encarar los desafíos que el Paraguay enfrenta en el siglo XXI y hacer que la universidad del Paraguay se convierta en un motor importante en el desarrollo socioeconómico del país.

Situación de la universidad en Paraguay

6. En la actualidad existe un total de 28 universidades reconocidas oficialmente. Durante el periodo legislativo 2007 fueron creadas 9 universidades por el Congreso Nacional y se tienen 29 proyectos de creación de nuevas universidades aún pendientes de estudio.
7. No existen mecanismos sistematizados para el control de la calidad y la relevancia de la educación superior. En este sentido, tanto el mercado como el Estado pueden ejercer un rol verificador y regulador.
8. En 17 años de vida democrática el número de alumnos se ha incrementado considerablemente, pasando de 25.000 en 1990 a 170.000 alumnos en 2007. Esto corresponde a una cobertura del 7,8% considerando la población total del Paraguay en edad universitaria (18 a 25 años).
9. La matrícula de las universidades privadas ha tenido un notable incremento. En 1990 las universidades privadas tenían menos de la mitad de alumnos en comparación con la pública; para el 2005 tienen matriculados más del 60% de la población universitaria.
10. En la distribución de alumnos por carreras se puede notar una fuerte concentración en disciplinas tales como jurisprudencia, contabilidad y administración de empresas, mientras que las carreras de ingenierías y de ciencias y tecnología atraen a un porcentaje mucho más reducido de alumnos.
11. El número de docentes en las universidades paraguayas en el 2007 fue de 17.539 docentes, lo que en promedio resulta en un docente por cada 10 alumnos aproximadamente, indicador adecuado en el contexto internacional.
12. En cuanto al grado de formación académica de los docentes, son muy pocos los docentes con el grado más alto de formación. Según cifras del año 2000, el 82,2% de los docentes de las universidades paraguayas poseen título de grado (licenciatura o equivalente), el 16,2% un título de maestría y solamente el 1,6% el título académico máximo de Ph.D. (doctorado de investigación).
13. La gran mayoría de los profesores que tienen la oportunidad de realizar cursos de postgrado en otros países no vuelven a Paraguay, principalmente debido a las mejores condiciones que ofrecen los demás países, o sea, no existen políticas de retención o de reinserción del capital humano con la más alta formación.
14. La mayor parte de los docentes en las universidades paraguayas son contratados por hora cátedra, esto implica que para lograr un ingreso razonable se dedican a

dictar la misma cátedra en varios cursos, facultades o universidades. Otro grupo de profesores ejerce la docencia como un pasatiempo o una actividad marginal.

15. En nuestro país existe una débil tradición en la investigación, aunque la Constitución Nacional y la totalidad de los estatutos de las universidades existentes en el territorio nacional reconozcan a la misma como uno de los fines de la universidad. Esta situación convierte a la universidad en una institución que solo hace docencia y cuyo único objetivo es la formación de profesionales en las distintas áreas del conocimiento.
16. Considerando el indicador de número de investigadores (equivalente a tiempo completo) por cada mil habitantes económicamente activos, Paraguay tiene los indicadores más bajos en el Mercosur, con 0,15; Argentina tiene 2,06; Brasil 0,92; Uruguay 1; Bolivia 0,3 y Chile 2,03. A modo de referencia, España cuenta con 5,28.
17. Entre los años 1973 al 2005 los investigadores paraguayos han publicado 462 trabajos, un promedio de 14 trabajos por año. Lo positivo es que la tendencia va en aumento. En 1973 se publicaron tres trabajos y entre los años 2003-2004 se han publicado un promedio de 35 trabajos por año.
18. Un total de 139 investigadores son responsables de la publicación de los trabajos mencionados. Las áreas temáticas en las que se publican son Ciencias Médicas, Salud Pública y Ciencias de la Vida (62% del total de publicaciones); Ciencias Químicas (20,4%); Ciencias Agrarias (11%); las Ingenierías y Tecnologías (4%); y las Ciencias Sociales y Humanidades (2,2%).
19. En cuanto a las instituciones, la Universidad Nacional de Asunción es la mayor productora de publicaciones, seguida por el Instituto de Investigaciones Patológicas y, en tercer lugar, la Universidad Católica.
20. Respecto a la producción de patentes, en promedio en el Paraguay, en el período del 2000 al 2005, se han otorgado 54 patentes por año a extranjeros, mientras que solamente se han otorgado 2 patentes por año a instituciones o empresas paraguayas. El número de patentes registrados en nuestro país está notablemente por debajo del número del resto de los países de la región.
21. Un problema central de la política de ciencia y tecnología en Paraguay es que carecemos de políticas públicas que fomenten la relación universidad-empresa para que los egresados de la educación superior, destacadamente los postgraduados, sean absorbidos por el sector productivo público y privado, e incorporados a las actividades que crean valor. No contamos además con organismos que promuevan de forma sistematizada la interacción de las partes.
22. El presupuesto del Estado para las universidades públicas ha disminuido sustancialmente desde el año 1997. En el 2003 el rubro para la Universidad Nacional de Asunción se redujo a la mitad del otorgado para el ejercicio 1992. Cabe mencionar que en 1992 existía una única universidad pública, mientras que actualmente existen cuatro. Además, todas estas universidades tenían menos de la mitad de alumnos matriculados que en el 2003. La mayor parte de este presupuesto (95% en el año 2003) se utiliza para el pago de sueldos de docentes y funcionarios.

El 50% de los recursos adicionales que disponen las facultades públicas se originan por el cobro de matrícula, tasas por exámenes y aranceles varios.

23. En cuanto a las universidades privadas, no reciben financiamientos directos del Estado y, por ende, el 100% de sus costos son cubiertos por el pago de matrículas y cuotas de los estudiantes. Esto tiene como consecuencia el alto costo de las cuotas que tienen que sostener los alumnos para estudiar en dichas universidades.
24. En cuanto al uso de las Tecnología de Información y Comunicación (TIC), en los últimos años se ha dado un crecimiento sostenido de la difusión de las tecnologías de telefonía móvil y de Internet, aunque para este último el nivel de penetración es todavía muy bajo y los costos muy elevados en comparación al servicio ofrecido.

Desafíos y dificultades de la educación superior en Paraguay

25. Se requieren cambios profundos en la universidad para hacer frente a las demandas de la sociedad, a la interacción con las empresas, gobierno e instituciones, creando ámbitos de innovación y generando nuevas empresas para cumplir con la nueva misión de la universidad orientada al desarrollo económico y social.
26. La sociedad no tiene un concepto claro de la universidad que quiere o cómo debe ser la universidad que requiere el Paraguay para el siglo XXI. Este es el fruto de largos años de una falta de reflexión sobre la universidad, y en su seno tampoco se han podido generar las ideas, el pensamiento y el conocimiento.
27. En la sociedad actual la constante es el cambio, por lo tanto, es esencial la capacidad de adaptación de los profesionales y de las universidades a estos cambios. No poseer esta capacidad tiene un costo muy elevado: nos deja al margen y sin posibilidades de actualización y desarrollo.
28. Una de las posibles causas de la situación de la universidad en Paraguay reside en los recursos humanos destinados a la educación de las nuevas generaciones. En nuestras universidades, por lo general, se trabaja casi exclusivamente con el pensamiento lógico racional lineal y algo quizás con el pensamiento crítico y creativo, pero se hace poco en lo relacionado al pensamiento estratégico, el pensamiento sistémico. Por lo tanto, consideramos que la universidad paraguaya está desfasada con los procesos de globalización.
29. El cambio debe realizarse a partir de un diálogo *in extenso* con los diversos actores involucrados. En primera instancia, es necesario que los académicos tomen conciencia de cuáles son los problemas generales y específicos de nuestras universidades. De este modo será más fácil promover el cambio desde los actores directamente involucrados en el proceso educativo y no realizarlo de manera forzada.

Lineamientos de políticas públicas

30. El rol del Estado: El Estado debería asumir un rol más activo de coordinación y supervisión del sistema universitario.
31. Calidad, relevancia y diversificación de la educación superior: Poner en marcha el sistema de evaluación y acreditación nacional de carreras. Favorecer las iniciativas en línea con la visión estratégica del país. Evitar la masificación excesiva de la educación superior fortaleciendo la formación profesional.
32. Formación y carrera de investigador: Fomentar políticas y acciones de formación, captación y retención de capital humano altamente calificado. Diseñar e instrumentar un programa nacional de profesionalización de la carrera investigadora.
33. Financiación de la educación superior y de los proyectos de I+D+I: En términos de la estrategia de desarrollo económico del país el rol del Estado debería ser subsidiario a las universidades concebidas como entes sociales de bien público. Es necesario que el financiamiento se realice con base en criterios de calidad educativa y relevancia de acuerdo a la visión país. Fortalecer los mecanismos de financiación de proyectos de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I), sujetos a evaluaciones considerando parámetros tales como: publicaciones internacionales, patentes, transferencia tecnológica, etc.