

Acceso y desafiliación en las políticas de educación superior. Notas sobre la Universidad Nacional de Asunción

Access and disaffiliation in higher education policies.
Notes on the case of the National University of Asuncion

Luis Ortiz Sandoval

Instituto de Ciencias Sociales (ICSO)

 l.ortiz@yahoo.com

Rodrigo Brítez

Instituto de Ciencias Sociales (ICSO)

 britezcarli@gmail.com

Resumen

La universidad paraguaya (en especial la Universidad Nacional de Asunción) ha atravesado una serie de transformaciones como resultado de los procesos de expansión del sistema universitario nacional. Estos procesos han generado demandas asociadas a la ampliación de oportunidades educativas, afectando los discursos tradicionales que legitiman el acceso. En consecuencia, en las últimas décadas ha surgido un desarrollo incipiente de programas diseñados para promover el acceso y retención entre grupos sociales que enfrentan situaciones desfavorecidas. La organización de la UNA, en cuyo seno tienen lugar las trayectorias educativas de los ingresantes, da cuenta de la existencia de una compleja variedad de situaciones y adaptaciones institucionales reflejadas en la adopción de programas de subvenciones y remediales, donde los limitados recursos previstos se traducen en transferencias indirectas dirigidas a una parte minoritaria de la población estudiantil. Todo esto da cuenta de indicios de políticas de inclusión que, dadas sus limitaciones, no

permiten abordar de manera sistemática los problemas de acceso, permanencia y egreso de sectores sociales desfavorecidos de la población estudiantil.

Abstract

Paraguayan universities, especially the National University of Asunción, have undergone a series of transformations due to the expansion processes within the university system. These processes have generated a series of demands associated with the expansion of educational opportunities, which have affected the traditional discourses that legitimize access. Consequently, in recent decades, there has been an emerging development of programs designed to promote access and retention among social groups facing disadvantaged situations. The organization of the National University of Asuncion, within which the educational paths of new students take place, reveals the existence of a complex variety of situations and institutional adaptations reflected in the adoption of subsidy and remedial programs. In these programs, the limited available resources result in indirect transfers targeted towards a minority portion of the student population. All this shows signs of inclusion policies which, given their limitations, do not allow for systematically addressing the problems of access, permanence and exit of disadvantaged sectors of the student population.

Palabras clave

Acceso a la educación superior; desigualdad; Universidad Nacional de Asunción; políticas educativas; subvenciones

Keywords

Access to higher education, inequality, National University of Asunción, educational policies, grants

1. Introducción

El proceso de masificación de la matrícula universitaria es un fenómeno que ha afectado el modo en el que las instituciones universitarias, en especial las universidades públicas, son confrontadas con nuevas demandas y reformulaciones de su misión a partir del cambio de expectativas sociales en torno al acceso a la educación superior. Esto tiene relación con la expansión de oportunidades educativas asociadas a procesos de democratización resultantes de nuevas demandas en torno al derecho a la educación a nivel mundial.

En particular el caso de la universidad pública paraguaya da cuenta de las contradicciones existentes en las respuestas generadas para atender a grupos poblacionales que tradicionalmente eran excluidos de oportunidades educativas universitarias en Paraguay.

Las políticas públicas educativas e institucionales, en orden a atender situaciones de desigualdad social y de otros tipos en el acceso, permanencia y finalización de estudios universitarios, se vuelven un punto crucial de atención para comprender el modo en el cual el Estado ha

respondido o ignorado estas demandas. En particular las estrategias que buscan atacar el fenómeno de la «desafiliación» estudiantil entendida «como el último y más visible resultado de un proceso en el que se objetiva la decisión de una persona de no continuar rigiendo (parte de) su vida por las instituciones de la Enseñanza (...) Superior» (Fernández, 2009, p. 167) resultan de particular relevancia para entender la naturaleza y alcance de las respuestas generadas desde la universidad pública.

A este respecto, resulta adecuado introducir la trayectoria y el espacio en el cual la universidad pública en Paraguay está inserta, que de cierto modo dan indicios sobre las políticas institucionales de acceso y apoyo a estudiantes en riesgo de desafiliación y su funcionamiento.

La base de legitimidad de la universidad paraguaya, en especial de la Universidad Nacional de Asunción, como institución de élite con monopolio en la transmisión de conocimientos, se hallaba precarizada antes de su expansión. Este hecho se

explicaba por su reducida matrícula y la ausencia de otras universidades que desnudaran sus problemas y limitaciones. La apertura de entidades de educación superior implicó la ampliación del acceso de modo que la legitimación de la universidad como institución de transmisión de conocimientos y de formación profesional, entró en crisis debido a las desigualdades cristalizadas por su funcionamiento. (Ortiz y Paredes, 2019, p. 94)

Lo expuesto, cobra lugar en un periodo específico de apertura política y transformación económica que reformula las demandas de tipos de conocimientos dada una estructura productiva agroexportadora, no industrializada y, ante todo, desigualitaria en términos de distribución de los recursos y las oportunidades, ante lo cual la universidad no propone una redefinición de las reglas de juego.

Al contrario, la universidad, que tiene tanto la impronta institucional como discursiva, de legitimación social, no se abstrae de su situación histórico-concreta, a saber, un Estado orientado al liberalismo

económico, una trayectoria autoritaria, el proceso de mercantilización de la educación (y de otros derechos), cuyos efectos en el sistema educativo superior se traduce en una lógica desigual de acceso al conocimiento académico y científico, así como a las oportunidades que la educación apuntala (Ortiz y Paredes, 2019). El escenario reciente habilitó la emergencia de una cierta modificación en la distribución de esas oportunidades educativas, así como de la información y conocimiento, en concomitancia con la aparición y expansión a nivel mundial de las tecnologías de la información y de la comunicación.

Varios factores intervienen en la generación de un marco social e institucional que otorgue las condiciones de posibilidad a la educación superior, en estrecha relación con el escenario económico, social y político desde el cual pueda proyectarse su democratización o bien que determine la persistencia de desigualdades históricas y la producción de nuevas formas. El concepto de *campo* de Bourdieu (1984; 1989) aplicado a la educación superior es pertinente para entender estos procesos, de modo que la universidad como campo

disputa su autonomía relativa a contracorriente de procesos tendientes a buscar su subordinación.

Houghton y Sheehan (2000) indican que la economía del conocimiento contemporánea surge a partir de dos fuerzas: el aumento de la intensidad de conocimientos aplicados a actividades económicas, y un incremento de procesos de globalización, asociados a la economía. Con los cambios intensivos de los conocimientos e innovaciones aplicados en procesos de producción económica, se constata una transformación de los patrones de consumo, de las instituciones y las expectativas educativas de los diferentes sectores sociales. Esto es consecuencia de cambios concomitantes de la lógica de la producción del conocimiento y de las formas de circulación, que involucren nuevas tecnologías de la información y comunicación. Éstas incidieron en una acelerada globalización económica, de modo similar a la de los procesos de desregulación de fronteras asociados a la circulación de bienes.

La economía del conocimiento depende para el aumento de su productividad de cambios acelerados en los procesos de conocimiento,

sistemas descentralizados de producción y ciclos constantes de innovación científica y tecnológica. Asimismo, implica modalidades diferentes de formación profesional, disposiciones frente al uso innovador de tecnologías, constante renovación y especialización, así como una actitud reflexiva de la práctica profesional.

En esta perspectiva, el papel esperado de la educación superior y de la universidad cambia, generando expectativas que, al mismo tiempo que la demanda de acceso, implican también una base de legitimidad inusitada respecto al pasado. A este respecto, la sociedad paraguaya, basada en desigualdades extremas en el acceso al trabajo, al conocimiento y a la ciudadanía, se resiste a admitir y tramitar democráticamente los cambios inéditos y vertiginosos que tuvieron lugar a escala mundial, así como a encauzar política e institucionalmente los principios normativos.

2. La masificación de la educación superior y los cambios institucionales en Paraguay

La primera universidad paraguaya, a saber, la Universidad Nacional de Asunción (UNA), cuya

fundación data de 1889, tuvo una orientación inicial «profesionalizante», claramente marcada por la necesidad de disponer de profesionales después de la guerra de la Triple Alianza (1864-1870). Las actividades de investigación no tenían la importancia que tendrían en otras latitudes; de hecho, en la UNA prácticamente no existió en sus inicios. En este sentido, casi por medio siglo, hasta los años después de culminada la guerra del Chaco (1932-1935), la universidad paraguaya se abocó a la formación de profesionales liberales (Ortiz y Paredes, 2019). Como sostiene Brítez (2014), la educación superior paraguaya era funcional a la élite política liberal, por lo tanto, se organizaba para asegurar un modelo de dominación, además;

Buscaba legitimar y preservar en el tiempo un estilo de dirección política, por lo que la Universidad no produjo un avance de las ciencias ni una tecnología que pudiera aplicarse para incrementar la producción, ni descubrimientos materiales, ni siquiera teorías sobre cómo funciona y se construye un Estado. (Serafini *et al.*, 1989, p. 34)

De acuerdo con Luis Galeano (2006), la universidad en Paraguay:

[Ha] sido, a lo largo de su historia, una institución cuya función central ha sido la profesionalización, es decir, impartir enseñanza para formar profesionales (...). Aun las disciplinas de carácter humanista, como Historia, Filosofía, Pedagogía, etc., básicamente se orientaron hacia la formación de docentes, especialmente dirigida a la enseñanza media. (p. 25)

La Universidad, ante la dificultad de dar respuesta a los crecientes retos y necesidades de la sociedad paraguaya, fue perdiendo el monopolio de su función de formación de dirigentes inmediatamente después de la Guerra del Chaco (1932-1935). Empezó a cobrar lugar, desde entonces, la politización partidaria en detrimento de la autonomía académica, por lo que los gobiernos militares y algunos civiles trataron de controlar la universidad, lo que efectivamente ocurre desde los años 40 del siglo XX, asumiendo desde entonces un papel profesionalizante, selectivo social y políticamente, así como

orientado a tomar partido en cuestiones nacionales (Serafini *et al.*, 1989, p. 35).

A partir de 1954, se delimita esta connivencia entre universidad y sistema político, con la predominancia de la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado), que asume el control de la universidad como una institución subordinada al régimen autoritario. En este marco, «los títulos se constituyen en garantía de acceso a la burocracia estatal, a condición de que vayan acompañados de inequívoca muestra de lealtad, por lo general a través de la afiliación obligatoria al partido oficialista» (Serafini *et al.*, 1989, p. 36).

A mediados de la década del sesenta del siglo XX, bajo el auspicio de organismos internacionales, se inicia un proyecto de reforma, dirigida a racionalizar y profesionalizar la educación universitaria, que se implementa parcialmente

en la Universidad Nacional de Asunción con base en la recomendación de la *Misión Burns*.¹ Sin embargo, el proyecto tuvo un resultado limitado que no impactó en el cambio del modelo de educación y su relación con el Estado autoritario, pues prevaleció la transmisión de un conocimiento legitimado.

A inicios de la década del sesenta se fundó la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, que fue la primera entidad de educación superior privada y, en este carácter, una universidad alternativa a la Universidad Nacional Asunción bajo el régimen autoritario de la dictadura estronista. Sin embargo, el modelo instituido por la UNA se estableció por ley para obligar a equiparar los planes y programas de la Universidad Católica a los suyos.

Finalmente, a principios de los años 90 del siglo XX, de manera

¹ La Misión Burns es mencionada por Rivarola (2003) como el origen de un informe elaborado en 1959, que sirve de ejemplo para «diagnósticos o propuestas tendientes a modificar de alguna manera la universidad» (p. 54) y que conciernen a la Universidad Nacional de Asunción. Este informe es el que Serafini, Lafuente y Rivelli (1989) refieren al

indicar «en base a la recomendación del Plan Burns» (p. 36) una serie de reformas fueron aplicadas, buscando entre otras cosas «tecnificar y racionalizar la educación superior universitaria», las que contaron con el asesoramiento técnico de la Universidad de Campinas (Brasil) y del BID (p. 36).

posterior a la caída del régimen autoritario, se dio la apertura desmesurada de entidades privadas de educación superior. Los criterios de apertura de nuevas entidades de educación superior se flexibilizaron ante la incapacidad de organismos de rectoría y control que se conformaron, paulatinamente durante la democracia, para organizar la creciente demanda educativa (el caso del «Consejo de Universidades»²).

Dicho escenario daba cuenta de una desorientación frente a las nuevas exigencias y demandas, dado el aumento de la población en edad de acceso a la educación superior y la concomitante escasez de recursos de las universidades, se inscribió en la discusión, a nivel internacional, sobre los problemas y desafíos de la educación superior, que se vería plasmada en documentos como la Conferencia sobre la Educación Superior de La Habana, o bien la Conferencia sobre la Educación Superior, en París, en 1998 (patrocinada por la Unesco).

Con los desafíos que se generaron a raíz de la apertura democrática en la sociedad paraguaya, la Convención Nacional Constituyente elaboró la Constitución Nacional del año 1992, en la cual se establecieron varios capítulos referidos a los derechos, entre ellos el derecho a la educación. La Carta Magna hace posible el reconocimiento del derecho a la educación integral y permanente, las garantías al derecho de aprender y la libertad de enseñar, la responsabilidad de hacer accesible la educación a la sociedad, involucrando a la familia y el Estado, en especial el gobierno local; el establecimiento del principio de gratuidad de la educación y la provisión de programas de apoyo a la gratuidad como el del complemento nutricional y el suministro de útiles escolares para estudiantes con necesidades, así como la dotación de una proporción presupuestaria mínima del Presupuesto General de Gastos a la educación (artículos 73 al 85).

² Según la Domingo Rivarola (2000) en 1980 el número de la matrícula de estudiantes de tercer nivel en Paraguay

era de 26 915, subiendo en 1997 a 36 734.

3. El acceso a la educación superior: aranceles y gratuidad

El sistema de educación superior paraguayo no cuenta con una política unificada de régimen de admisión a la universidad, sino que admite diversos modos de ingreso que, *grosso modo*, se distinguen en dos vías: las seguidas por las universidades de gestión pública y las de gestión privada. En las primeras, el común denominador es el examen de ingreso, con un curso de admisión o sin él. No existe la exención completa de gastos propios por parte del estamento estudiantil, sino que en algunos estudios y para algunos procesos se exige la erogación de aranceles. Emerge, por lo tanto, el problema de los recursos financieros que, a pesar de tratarse de instituciones públicas, afecta a sectores de la población en edad estudiantil, en situación desfavorecida de acceder a los niveles superiores de educación.

Las universidades cuentan con fondos de apoyo financiero (becas), que por lo general atienden los costos de aranceles solamente. En las universidades de gestión privada, se establecen servicios de «bienestar estudiantil», desde los

cuales se destinan fondos de subvención para el acceso y la estancia (por lo general insuficientes). En las universidades públicas (llamadas «universidades nacionales»), su financiamiento proviene del Presupuesto General de Gastos del Estado. Aproximadamente el 83 % del costo total del gasto universitario es financiado con fondos del tesoro público, mientras que los recursos propios contribuyen con el 17 %. Casi un 90 % de estos suponen la percepción, por parte de las universidades, de aranceles al estamento estudiantil, desde la etapa previa al ingreso hasta la etapa posterior a la culminación de la carrera de grado; el 10 % adicional es resultado de ingresos por la provisión de bienes y servicios a cargo de las universidades en cuestión (Nunes, 2013).

El problema de la erogación estudiantil de gastos en concepto de aranceles fue interpelado por una serie de movilizaciones estudiantiles (con su punto culminante en 2020), en las que se reivindicó el derecho al acceso a la universidad pública sin costo alguno bajo el eslogan de Arancel Cero. Como consecuencia de esas movilizaciones, el Congreso Nacional Paraguayo sancionó la Ley N.º 6628/2020,

promulgada por el presidente de la república, en la que se establece la gratuidad de los cursos universitarios de grado desde el nivel de admisión en las entidades públicas de educación superior. La ley rige para estudiantes egresados de establecimientos educativos de gestión pública y de gestión privada subvencionada, aunque pueden acogerse también al beneficio de la normativa los egresados de establecimientos secundarios privados a condición de hallarse en situación económica desfavorecida.

A diferencia de países del MERCOSUR como Argentina y Uruguay, con antigüedad y altos niveles de desenvolvimiento del sistema de educación superior, las universidades públicas en Paraguay se encaminan apenas recientemente a fortalecer su carácter público, a partir del subsidio del Estado previsto en la Ley N.º 6628 referida. Dado que sus planificaciones presupuestarias, según el origen y fuente, prevén ingresos menores a la proporción media recaudada por medio de aranceles, el efecto de la gratuidad en la institucionalidad no será inicialmente marcado, pero habrá iniciado el proceso de concreción y sedimentación del principio del derecho a

la educación pública en sus estatutos y resoluciones (Molinier, 2016).

En las universidades de gestión privada, que cuentan con requerimientos mínimos de admisión, se plantea un perfil de ingreso que no está normalizado por agencias públicas de evaluación y acreditación, sino que se basa en acuerdos tácitos en el sector privado de entidades de educación superior, según los cuales las carreras aplican indicadores de requerimientos mínimos (Mora, 2019). Si fuera a establecerse un perfil de admisión, se requiere una normativa que rija todas las entidades de educación superior, sean de gestión pública o privada, para normalizar los criterios del acceso.

A este respecto, el problema de las condiciones sociales de las personas postulantes, además de la variedad de transursos escolares en la etapa preuniversitaria –por lo general afectados por la capacidad adquisitiva, el capital cultural y el perfil socioeconómico de los establecimientos secundarios–, plantea la problemática de un sistema estandarizado de nivelación (ciclo básico común) para las disciplinas y/o para las facultades de todas las

entidades de educación superior, además del establecimiento de un programa de mentoría pedagógica de inducción y supervisión al transcurso universitario en sus fases iniciales.

4. Las subvenciones y transferencias en la Universidad Nacional de Asunción

Existen tres principales actores públicos que implementan programas de transferencia a los que acceden los estudiantes de grado de la Universidad Nacional de Asunción (UNA): 1) el Ministerio de Educación y Ciencias, mediante el Consejo Nacional de Becas, 2) Itaipú Binacional y, 3) el Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción. Puede señalarse que universidades públicas y privadas, en diversa medida, se benefician de los fondos de becas del

Ministerio de Educación y Ciencias y entidades binacionales.³

Las becas del rectorado de la Universidad Nacional están reguladas por su reglamento interno de becas (Resolución N.º 0272-00-2015). Estas, tienen como propósito otorgar a estudiantes y egresados de la UNA, con criterios de logro académico específico o por «insolvencia financiera», apoyos de tipo económico mediante la exoneración de aranceles.⁴ Las primeras son dadas si los estudiantes tienen calificaciones por encima del 75 % de su promoción. Las otorgadas por «insolvencia» suponen un estudio de la situación social del postulante a fin de verificar sus características de escasos recursos. La renovación de estas subvenciones no tiene un límite de postulaciones durante la carrera universitaria y se da al final de cada periodo lectivo anual,⁵ coincidiendo su

3 Otros programas identificados proveyendo fondos de becas a nivel nacional son los implementados por la Secretaría Nacional de la Juventud y Yacyretã Binacional, a través de su Unidad de Becas.

4 En el 2020 se promulgó la conocida como Ley de Arancel Cero, según la cual los estudiantes de las universidades públicas están exonerados del pago de

cualquier tipo de arancel para su matriculación, permanencia y promoción en la educación superior. Desde el 2021, la implementación de la Ley está teniendo lugar, no sin algunos inconvenientes.

5 Dicha renovación para el caso de becarios por «excelencia», supone una documentación de matriculación y

definición con el periodo de aprobación anual del presupuesto de gastos para la UNA. Por ejemplo, si la carrera tiene un periodo lectivo semestral, el postulante debe solicitar su renovación dos veces al año. Estas exoneraciones de matrículas, cuotas o multas a veces se dan de manera parcial, limitándose a un tipo de arancel.

La disponibilidad de fondos asignados anualmente a cada una de las unidades académicas supone variaciones en la asignación y en la cantidad de becas disponibles. Debe precisarse que dichas transferencias se limitan a estudiantes destacados (poseyendo notas entre el 25 % de los promedios más elevados) que declaren formas de «insolvencia económica», limitándose a aquellos estudiantes que ya han accedido a la institución educativa.

De acuerdo con Filippi y Paredes (2019) el número de beneficiados por dichas becas desde el 2004 ha sido de más de 10.000 estudiantes. Del monto otorgado el 90 %

corresponde a becas de grado (p. 65). En este sentido, «las exoneraciones de aranceles totales o parciales dirigidas a estudiantes se conceden bajo diferentes tipos de condiciones, limitándose a beneficiarios de convenios o de estratos socioeconómico medio, medio bajo, y bajo» (p. 65).

Por otra parte, el Ministerio de Educación y Ciencias implementa a través del Consejo Nacional de Becas un programa de «Apoyo económico a estudiantes de carreras de grado». Dicho programa se enmarca en los lineamientos establecidos por la Ley N.º 4842/2013, que regula las becas administradas por el Estado, la Ley N.º 4995/2013 de Educación Superior, y la Resolución N.º 16146/2018 que reglamenta el funcionamiento de Instituciones de Formación Docente.

En agosto de 2018, de acuerdo con la Resolución N.º 35512 del MEC, nuevos becarios beneficiados de universidades privadas y nacionales se beneficiaron de un pago

promedio de calificaciones. En tanto que para aquellos de «insolvencia» supone una documentación de su estado de precariedad económica y un estudio de su situación por parte de un

profesional de trabajo social. En ambos casos el estudiante puede beneficiarse de dicha beca durante el transcurso de la totalidad de su carrera.

único. Según el análisis presentado en el reporte Financiamiento Público de la Educación Superior (Vera Notario *et al.*, 2019) «el monto total disponible para becas de estudios que figura en el presupuesto del MEC es de USD 2.395.922 (13.986.350.000 de guaraníes) [donde] el 60 % [...] se destina a la educación superior» (p. 128). A pesar de limitaciones en relación con los subsidios otorgados, estos se dirigen a los gastos académicos (matrículas, cuotas, materiales didácticos). Como señala Molinier (2016), puede considerarse que estas proveen un alivio para los gastos de familias pobres, extremas y no extremas, así como las de nivel medio (p. 20).

El programa de selección para Becas de Itaipú Binacional supone la realización de un examen de competencias básicas para los postulantes, dando preferencia, en su reglamento, a aquellos provenientes de zonas empobrecidas del país y de familias de escasos recursos.

El examen está centrado en las áreas de matemáticas y lengua

castellana, realizándose como paso previo al análisis socioeconómico de las postulaciones. De igual manera, las pruebas establecen ajustes en términos de niveles de competencia a aspirantes de pueblos originarios o aquellos con algún tipo de discapacidad. Sin embargo, dichas consideraciones hacia colectivos vulnerables no son necesariamente observadas en la práctica.

Es importante señalar que las becas de Itaipú Binacional consideran la adecuación de las condiciones de acceso a postulantes de sectores vulnerables específicos.⁶ Pero, esto no parece observarse sistemáticamente, como lo señalan Talavera y Gaona (2013), en la convocatoria a becas del año 2013:

Entre los requisitos de Itaipú se menciona la «cédula indígena, si aplica y procede», aunque en ningún apartado previo o posterior se menciona o explícita para qué supuestos se aplicaría y procedería. El documento de la convocatoria no circula

⁶ Es igualmente necesario mencionar que los programas de Itaipú estuvieron salpicados por controversias periódicas sobre su

acceso por estudiantes provenientes de estratos económicos altos.

ampliamente, y en cualquier caso, su contenido no es accesible puesto que los entrevistados desconocían la excepcionalidad hacia los indígenas respecto al promedio. Si bien los representantes institucionales entrevistados explicitan que en la formulación de las convocatorias se busca atender a las comunidades indígenas, por las diferencias educativas reconocidas, esto no se produce de forma efectiva en la práctica. (p. 21)

Las becas de Itaipú incluyen apoyos desde la preparación para el ingreso a la universidad. En el 2018 esa asignación ascendía a un monto de 4.500.000 guaraníes anuales (aproximadamente 790 dólares).

Las becas nacionales para estudiantes de grado tienen como lógica subyacente la provisión de algún tipo de complemento o apoyo financiero en todas las actuaciones públicas referidas. Todas las becas pueden considerarse como apoyos económicos suplementarios, en mayor o menor medida, asociados a los gastos académicos directos de los becarios.

La inversión pública en asistencia financiera para el acceso y permanencia en universidades en Paraguay, a pesar de considerar el criterio de necesidad financiera como elemento central y observarse un aumento sustancial de la cantidad y diversidad de fondos disponibles en las pasadas décadas, no está focalizada para favorecer a colectivos más vulnerables en programas sistemáticos de «discriminación positiva» o «acción afirmativa» en forma de transferencias monetarias, a pesar de que las universidades están obligados a incorporar indígenas destinando una proporción de plazas en la matrícula (Tallera y Gaona, 2013).

Es importante destacar que, en Paraguay, continúan observándose en la política pública e institucional elementos señalados por Caballero y Rojas (2012) en el diagnóstico nacional del Proyecto *Política de Equidad y Cohesión Social en la Educación Superior* (RIAIPE 3):

No existen en los Marcos Legales Nacionales Macro, referencias específicas y operativas respecto al tratamiento abordaje e incorporación de la problemática, eje

transversal, etc., de la igualdad de oportunidades – vulnerabilidad / exclusión (jóvenes de las zonas rurales – desigualdad – pobreza), del eje inequidad-equidad, de género e inclusión indígena dentro de la política de la ES y las IES –como cobertura legal de los derechos de los grupos vulnerables; convenios de acción afirmativa; declaraciones explícitas de regulación–. (p. 107)

Entonces, estas condiciones políticas de becas pudieran no generar situaciones de mejora en las condiciones de equidad y permanencia de acceso a la ES de colectivos en situación de vulnerabilidad.

5. Políticas remediales en la Universidad Nacional de Asunción

Las acciones de formación remedial observadas en la Universidad Nacional de Asunción pueden observarse en los llamados cursos propedéuticos durante las etapas de ingreso a la Universidad, usualmente bajo la forma de «cursos de nivelación» en la etapa preparatoria a los exámenes de entrada a sus diversas unidades académicas y en

las medidas de «seguimiento a estudiantes» organizadas al interior de cada Facultad. Por ejemplo, la Facultad de Ciencias Económicas (2017) indica en su página que el «Curso Probatorio de Admisión es un primer nivel académico de estudios generales para el ingreso a las carreras que se estudian allí. Es un curso propedéutico y no otorga crédito alguno para las carreras propiamente universitarias».

Parra (2012) indica tres configuraciones primarias de los sistemas de acceso a la Universidad en Paraguay: «curso probatorio de ingreso de carácter eliminatorio, curso de admisión no eliminatorio y acceso directo» (p. 18). En este sentido, «existen varias modalidades de acceso utilizadas y pueden variar entre facultades o carreras de una misma universidad, de acuerdo con la disciplina, fundamentalmente» (p. 8). En el caso de las 14 unidades académicas de la UNA, siguiendo a Mora Rojas (2019), pueden observarse:

- a) Admisión mediante exámenes de ingreso, con preparación autónoma de los postulantes,
- b) Admisión mediante exámenes de ingreso, con preparación de los postulantes mediante

cursillos o tutoriales, ofertados por la institución, sin ser éstos de realización obligatoria,

c) Admisión mediante exámenes de ingreso, con preparación de los postulantes mediante cursillos ofertados por la institución, de realización obligatoria, y

d) Cursos Probatorios de Ingresos y Cursos Propedéuticos. (p. 93)

Al mismo tiempo, es observable que en «todos los casos [están] previstas acciones de nivelación con el estudiante matriculado en la institución, que pueden o no, formar parte de la propia carrera universitaria» (p. 8). Por ejemplo, el programa de la Facultad de Ingeniería (FIUNA) «Yo voy a ser ingeniero» se desarrolló explícitamente para reforzar áreas de conocimiento de estudiantes de la media en orden a mejorar la preparación de estos para el ingreso a dicha unidad académica.

Todos estos espacios propedéuticos, de nivelación o remediales se dan en un contexto de desconexión o falta de articulación entre los programas desarrollados en el nivel básico y medio, y lo evaluado en las pruebas de admisión. Tal

como lo señalan Ayala de Mendoza *et al.* (2016) para la Facultad de Medicina «se percibe que en el sistema de admisión actualmente implementado no existe relación entre los programas desarrollados en el nivel escolar básico y medio y los programas de las asignaturas incluidas en los exámenes de admisión» (p. 19).

Debilidades identificadas en la preparación básica de los estudiantes para el acceso a la educación superior se expresan en los contenidos recurrentes de los programas de nivelación. Las modalidades del propedéutico comúnmente comprenden cursos probatorios de ingreso que incluyen a las materias de Matemática, Comunicación y otras asociadas a la disciplina de la carrera a elegir, operando como iniciativas de cada Facultad regidas por diversidad de normativas institucionales de admisión. Por ejemplo, la Facultad de Enfermería y Obstetricia, contempla en sus reglamentos de admisión contenidos de exámenes de ingreso sobre las materias de Matemática, Comunicación Oral y Escrita, Química y Ciencias Naturales (Resolución N.º 0230-00-2018 del CSU de la UNA, 2018).

Esto se debe a que la organización de estos cursos de ingresos opera bajo el amparo de una «autonomía académica» donde, según los estatutos de la UNA, las unidades académicas son responsables del tipo de admisión de los estudiantes a sus respectivas carreras.

Esta misma situación de divergentes configuraciones puede observarse en las acciones remediales como cursos, espacios de «repaso» o asesoramiento asociadas a las actividades de «seguimiento a estudiantes» que se dan al interior de cada Facultad. Es preciso apuntar que esta diversidad se ve también reflejada en la variedad de proyectos de ajustes o reforma curricular que se dan como decisiones de gobierno de cada unidad académica para cada una de las carreras que ofrece la UNA.

En términos de educación remedial la UNA no parece disponer de programas estandarizados, observándose una variada diversidad de configuraciones, usualmente asociadas al acceso o preparación para el acceso a la Universidad y acciones diversas de apoyo académico al interior de cada Facultad. Por ejemplo, en el transcurso de la carrera diversas unidades

académicas proveen clases de refuerzo, asesoramiento, tutorías o mentorías que pueden tener un carácter remedial.

Conclusión

Además de los problemas tradicionales de inequidad ligados a la estratificación socioeconómica, emergieron nuevas asociadas a las regiones geográficas que no pudieron atenuarse con las políticas de desconcentración y expansión de las entidades de educación superior a nivel territorial, generadas para atender la demanda en el interior del país y para enfrentar la captura de demanda de las entidades de gestión privada. Este tipo de desigualdad educativa afecta las condiciones económicas, en especial del desarrollo de la estructura productiva y la absorción de fuerza laboral con competencias acordes a la internacionalización del conocimiento y del mercado de trabajo (Brítez, 2014).

La organización de la UNA, en cuyo seno tienen lugar las trayectorias educativas de los ingresantes, da cuenta de la existencia de una compleja variedad de situaciones y adaptaciones institucionales. Este es un marco en el cuál una

serie de normativas, con diversos niveles de reglamentación, son interpretadas y asumidas por las distintas unidades académicas de la universidad, de acuerdo con los rasgos de sus ofertas y modalidades de atención.

Un caso es la naturaleza de los programas remediales en las distintas facultades y carreras, en cuyas instancias el acompañamiento no constituye una política homogénea en toda la universidad, que sea claramente discernible en términos de lineamientos normativos generales en términos, por ejemplo, de la relación al ingreso entre docentes universitarios y estudiantes. Esta dispersión de criterios por unidades académicas o, incluso, por carreras, hace lugar a diferentes interpretaciones sobre el asesoramiento a los estudiantes.

Las acciones remediales, para ciertas carreras, parecen operar como un mecanismo que busca asegurar una mínima compensación de condiciones para aquellos que buscan acceder a la universidad en la intención de aumentar los niveles de retención de estos en la carrera elegida. La *obligatoriedad* de los programas de ingreso, en modalidades dispersas y no estandarizadas, es la

característica de la Universidad Nacional de Asunción, dado que la población estudiantil, marcada por la desigualdad social, arrastra un problema de segregación en la educación escolar básica, así como un bajo volumen de acceso a la educación superior.

En este marco, los limitados recursos previstos en la UNA para destinar a la atención de situaciones de desigualdades que afectan a la continuidad de estudios se traducen en transferencias indirectas dirigidas a una parte minoritaria de la población estudiantil. Las oportunidades de acceso a recursos económicos y apoyos pedagógicos a estudiantes parecen generarse de acuerdo con las capacidades y dinámismos internos de cada unidad académica, al peso asignado a la carrera por parte de las autoridades de la universidad según el criterio del volumen de la matrícula, así como consideraciones sobre su «beneficio social» percibido por las autoridades, afectando las asignaciones presupuestarias.

Las unidades académicas con mayores recursos asignados en esta lógica son aquellas que tiene uno o varios de los siguientes elementos:

- a) un número elevado de

matriculados b) gestores dinámicos e influyentes y c) la provisión de un servicio público externo a la universidad considerada importante. Dado el rasgo prevaleciente de la universidad, de que cada unidad académica tiene sus propias modalidades –tradicionales– de políticas de inclusión, la eficacia para asegurar las trayectorias estudiantiles sin interrupciones queda sujeta a factores extraacadémicos

y sin un formato institucional integral. La compartimentación de la UNA en su actuación en políticas de inclusión no permite abordar los problemas de acceso, permanencia y egreso (en plazo) a nivel global de manera estandarizada, coherente y con proyección de largo plazo, lo que constituye uno de los principales desafíos de la política universitaria.

Referencias bibliográficas

- Ayala de Mendoza, F., Florentín de Merech, L., Villalba, C. J., Torales, J., Macchi de Lezcano, A. y Melgarejo, G. (2016). Análisis situacional del proceso de admisión a la Carrera de medicina y cirugía de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Asunción: Itinerarios, instrumentos de admisión y perfil del ingresante. *Anales de la Facultad de Ciencias Médicas (Asunción)*, 49 (1), 17-38. [http://dx.doi.org/10.18004/anales/2016.049\(01\)17-038](http://dx.doi.org/10.18004/anales/2016.049(01)17-038)
- Bourdieu, P. (1984). *Homo Academicus*. Les Éditions de Minuit.
- Bourdieu, P. (1989). *La noblesse d'état. Grandes écoles et esprit de corps*. Les Éditions de Minuit.
- Brítez, R. (2014). Reforma institucional y diversificación de los sistemas de Educación Superior: el caso de Paraguay. *Integración y Conocimiento*, 3. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/9245>
- Caballero Merlo, J. N. y Rojas Méndez, M. (2012). Conceptos y praxis en el desarrollo de la experiencia de investigación e intervención socio educativa. *Revista Internacional de*

- Investigación en Ciencias Sociales*, 8 (1), 101-118.
<http://revistacientifica.uaa.edu.py/index.php/riics/article/view/16>
- Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC). (2016). *Situación de la Educación Superior Paraguaya: Año 2015 (Informe del Consejo Nacional de Educación y Cultura)*.
http://web.archive.org/web/20220619020139/http://www.conec.gov.py/application/files/1215/2389/5492/11-InformSitEducPya_2015-34.pdf
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (2016). *Estadísticas e indicadores de Ciencia y Tecnología de Paraguay: 2014-2015*.
<https://bit.ly/3DU1CVr>
- Czeraniuk, F., Cantoni, R., Thiebaud, N. y Denis, M. (2019). Burocratización de la convalidación académica en Paraguay vs capital humano cualificado. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 30 (30), 158-175.
<http://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/article/download/103/99>
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (2019). *Anuarios Estadísticos 1990-2019*.
<https://www.ine.gov.py/default.php?publicacion=16>
- Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción. (2017). *Curso Probatorio de Admisión*. Recuperado el 18 de marzo 2017, de <https://www.eco.una.py/index.php/admision/requisitos>
- Fernández, T. (2009). La desafiliación en la educación media en Uruguay. Una aproximación con base en el panel de estudiantes evaluados por PISA 2003. *REICE: Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7 (4), 164-179.
<https://www.re-dalyc.org/pdf/551/55114094009.pdf>
- Filippi Sanabria, C. y Paredes, M. G. (2019). Perspectiva comparada de la equidad en las instituciones de educación superior. En A. Barrera Corominas, D. Castro Ceacero y G. Granda (2019). *La Universidad y colectivos vulnerables. Hacia una cultura de la equidad*. PENCLIPS.

- Galeano, L. (2006). *Situación actual y tendencias de la educación superior: Bases para una nueva Ley General de Educación*. CONEC.
- Garay, R. (2006). Estudios de postgrado en el Paraguay. El diagnóstico y las perspectivas. En Cristaldo, Ma. Evangelista (Coord.). *Aspectos relevantes de la dinámica de la Universidad Nacional de Asunción*. UNA, IESALC, Unesco.
- Houghton, J. y Sheehan, P. (2000, febrero). *A Primer on the Knowledge Economy* [CSES Working Paper, No. 18]. National Innovation Summit, Melbourne, Australia. <https://vises.org.au/documents/Wp18.pdf>
- Ley N.º 4842, *Que regula las becas otorgadas y/o administradas por el Estado, Modifica la estructura y funciones del nuevo Consejo Nacional de Becas y deroga la Ley N.º 1397/99 «Que crea el Consejo Nacional de Becas»*. (2013, 25 de enero). Congreso Nacional del Paraguay. [https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/955/regulas-becas-otorgadas-yo-administradas-por-el-estado-modifica-la-estructura-y-funciones-](https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/955/regulas-becas-otorgadas-yo-administradas-por-el-estado-modifica-la-estructura-y-funciones-del-nuevo-consejo-nacional-de-becas-y-deroga-la-ley-n-139799-que-crea-el-consejo-nacional-de-becas)
- [del-nuevo-consejo-nacional-de-becas-y-deroga-la-ley-n-139799-que-crea-el-consejo-nacional-de-becas](https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4401/ley-n-4995-de-educacion-superior)
- Ley N.º 4995, *De Educación Superior*. (2013, 2 de agosto). Congreso Nacional del Paraguay. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4401/ley-n-4995-de-educacion-superior>
- Ley N.º 6628, *Que establece la gratuidad de los cursos de admisión y de grado en todas las universidades públicas del país, en el Instituto Superior de Bellas Artes, Instituto Nacional de Educación Superior, en institutos de formación docente, dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias y en el Instituto Nacional de Salud y modifica los artículos 3º, 5º y 6º de la Ley N.º 4758/2012, y modificatorias*. (2020, 19 de octubre). Congreso Nacional del Paraguay. <https://bit.ly/3JLRrW6>
- Molinier, L. (2016). *El derecho a la educación y el gasto público en Paraguay*. SERPAJ. <http://desarrollo.org.py/admin/app/webroot/pdf/publications/15-09-2017-10-08-48-521760557.pdf>

- Mora Rojas, C. O. (2019). Políticas de ingreso a las universidades. *Revista Científica de la UCSA*, 6 (1), 88-96.
http://scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2409-87522019000100088&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Nunes, A. (2013). *Hacia una universidad pública verdaderamente gratuita*. Congreso de Universidades Públicas 2013. Ciudad del Este, Paraguay.
http://www.une.edu.py/congreso11/images/stories/ARANCEL_CERO-Dr_Anibal_Amado_Nunez.pdf
- Ortiz, L. y Paredes, M.G. (2019). El desempeño en la trayectoria académica de los ingresantes a la Universidad Nacional de Asunción (2014-2016), *Revista Paraguaya de Educación*, 8 (1), 89-98.
<https://oei.int/oficinas/paraguay/publicaciones/revista-paraguaya-de-educacion-numero-8-1>
- Parra, O. (2012, junio). *Los sistemas de acceso, normativas de permanencia y estrategias de tutoría y retención de estudiantes de educación superior en Paraguay: Informe Nacional* [Folleto]. Proyecto Accedes. <http://accedes.uab.cat/accedes/docs/informes/paraguay.pdf>
- Resolución N.º 0272-00-2015, *Por el cual se modifica el Reglamento General de Adjudicación de Becas*. (2015). Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional de Asunción. http://web.archive.org/web/20210618151455/https://www.una.py/actas_csu/documentos/4321
- Resolución N.º 0230-00-2018, *Por la cual se modifica la Resolución 00597-00-2011 que homologa el Reglamento de Admisión de la carrera de Enfermería*. (2008). Universidad Nacional de Asunción.
<https://www.fenob.una.py/images/pdf/reglamento/admisionfiliales.pdf>
- Resolución N.º 16146, *Por la cual se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Instituciones Formadoras de Docentes de Gestión Oficial, Privada y Privada Subvencionada de este Ministerio*. (2018, 9 de mayo). Ministerio de Educación y Ciencias, Paraguay.
<https://www.mec.gov.py/sigme/resoluciones/16146-2018-AGUILERA.pdf>

- Resolución N.º 35512, *Por la cual se autoriza a la Dirección General de Administración y Finanzas del Ministerio de Educación y Ciencias, a proceder al pago en concepto de becas a los estudiantes del nivel de educación superior -primera vez-, adjudicados por el Consejo Nacional de Becas, matriculados en universidades educativas de gestión pública y privada del país, correspondiente a pago único del ejercicio fiscal 2018*. (2018). Ministerio de Educación y Ciencias. http://www.mec.gov.py/cms_v2/resoluciones/285555-35512-2018-aguilera1
- Rivarola, D. (2000). *La reforma educativa en Paraguay* [Folleto]. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5972/S00090772_es.pdf
- Rivarola, D. (2003). *La educación superior universitaria en Paraguay*. Ministerio de Educación y Cultura, IESALC. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf000149229>
- Robledo Yugueros, R. (2016). *Informe Nacional: Paraguay. Educación Superior en Iberoamérica*. CINDA. <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2019/01/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2016-informe-nacional-paraguay.pdf>
- Serafini, O., Lafuente, C. L. y Rivelli, D. (1989). *La universidad paraguaya y sus egresados: un estudio de seguimiento*. Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política, Universidad Católica.
- Talavera Reyes, C. y Gaona López, I. (2013). *Políticas públicas y derecho a la educación de los pueblos indígenas en Paraguay. Evaluación de la implementación y alcance de las becas estatales para acceso a la universidad*. CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131219095507/01.pdf>

Vera Notario, M. B., Charotti, O. y
Dos Santos, M. F. (2019). *Fi-
nanciamiento Público de la
Educación en Paraguay: No-
tas para el debate de la cons-
trucción de la política pública*.
Observatorio Educativo
Ciudadano, Juntos por la

Educación.
[https://www.observato-
rio.org.py/informe/45](https://www.observatorio.org.py/informe/45)

Recibido el 22/10/2021
Aceptado el 20/12/2021



Esta obra se publica bajo licencia

Creative Commons

Reconocimiento – NoComercial -
SinObraDerivada 4.0 Internacional
(CC BY-NC-ND 4.0)

ISSN 2224 7408

Luis Ortíz Sandoval

Sociólogo. Doctor en Sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (Francia). Magíster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (México). Investigador en ciencias sociales. Autor de 10 libros y más de 50 artículos de publicación nacional e internacional, la mayoría en revistas arbitradas e indexadas. Fundador e investigador del Instituto de Ciencias Sociales (ICSO). Dirige la Revista de Investigación en Ciencias Sociales (REVICSO). Fue académico visitante en The New School for Social Research, de Nueva York durante el año académico 2018-2019. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales (FACSO, UNA), así como de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Paraguay). Fundador y 1.^{er} presidente de la Asociación Paraguaya de Sociología (APS). Miembro de número de la Sociedad Científica del Paraguay. Investigador categorizado del Programa Nacional de Incentivo a la Investigación (PRONII), nivel II.

Rodrigo Brítez

Sociólogo. PhD en Educational Policy Studies por la Universidad de Illinois at Urbana Champaign (Estados Unidos). Magíster en Educational Policy Studies por la misma universidad. Es investigador en ciencias sociales y autor de artículos de publicación nacional e internacional, la mayoría en revistas arbitradas e indexadas. Es fundador e investigador del Instituto de Ciencias Sociales de Paraguay (ICSO). Director de Investigación de la Dirección General de Investigación Educativa del Ministerio de Educación y Ciencias (Paraguay). Miembro del Consejo de Redacción de la Revista Paraguaya de Educación y de la Revista de Investigación en Ciencias Sociales (REVICSO). Docente de la Universidad Nacional de Asunción. Socio fundador de la Asociación Paraguaya de Sociología (APS) y miembro de la American Educational Research Association (AERA). Investigador categorizado del Programa Nacional de Incentivo a la Investigación (PRONII), nivel I.