

LA TIBIA MIRADA HACIA LA INTERNACIONALIZACIÓN EN LAS IES DE PARAGUAY: EXPERIENCIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCIÓN EN ESTE PROCESO

Edgar Antonio Sánchez Báez

Universidad Nacional de Asunción

esanchez@rec.una.py

Clara Almada Ibañez

Universidad Nacional de Asunción

calmada@rec.una.py

Recibido: 22/03/2019

Aceptado: 03/05/2019

Resumen

Este trabajo aborda una perspectiva constructiva de las políticas públicas que promueven la internacionalización del país, además de las reglamentaciones creadas en las instituciones universitarias y unidades académicas en las que se realizan, y del avance de la internacionalización en la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Se plantean algunas realidades de este proceso en las Instituciones de Educación Superior (IES) del país, y sobre todo las dificultades estructurales y operacionales que amenazan la evolución de la internacionalización en las mismas.

Palabras claves: Internacionalización, Educación Superior

O OLHAR CALOROSO PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO NO PARAGUAI: EXPERIÊNCIA DA UNIVERSIDADE NACIONAL DE ASSUNÇÃO NESTE PROCESSO

Resumo

Este trabalho aborda uma perspectiva construtiva das políticas públicas que promovem a internacionalização do país, além das regulamentações criadas nas instituições universitárias e unidades acadêmicas nas quais são realizadas, e do avanço da internacionalização na Universidade Nacional de Asunción (UNA). São apresentadas algumas realidades deste processo nas Instituições de Educação Superior (IES) do país, e sobre tudo as dificuldades estruturais e operacionais que ameaçam a evolução da internacionalização nas mesmas

Palavras-chave: Internacionalização, Ensino Superior

THE WARM LOOK TOWARDS INTERNATIONALIZATION IN THE IES OF PARAGUAY: EXPERIENCE OF THE UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCIÓN IN THIS PROCESS

Abstract

This work talks about the public politics that promote our country to the internalization, in addition to the regulations created at the university's and the academics units in which they are carried out, and the advance of the internalization of the National University of Asuncion (UNA). Some reality of this process are raised in the Institution of Higher Education (IES) from the country, and above all the structural and operational difficulties that threaten the evolution of internationalization in them.

Keywords: Internationalization, Higher Education

Las regulaciones en el ámbito nacional

En Paraguay, además de la Constitución Nacional que regula el derecho a la educación y sus fines, en el campo de la Educación Superior la Ley N° 4995/13, incorpora a la misma como parte del sistema educativo nacional, define los tipos de instituciones que la integran, establece las normativas y los mecanismos que aseguren la calidad y la pertinencia de los servicios que prestan las instituciones que la conforman, incluida la investigación. El Estado reconoce y garantiza a la Educación Superior como un derecho humano fundamental para todos aquellos que quieran y estén en condiciones legales y académicas para cursarla.

En uno de los artículos de la Constitución Nacional se menciona que la finalidad principal de las universidades y de los institutos superiores será la formación profesional, la investigación científica y la tecnológica, así como la extensión universitaria, y específicamente en otro artículo, se refiere a los fondos para becas y ayudas, donde se preverá la constitución de fondos para becas y otras ayudas, con el objeto de facilitar la formación intelectual, científica, técnica o artística de las personas, con preferencia, de las que carezcan de recursos.

El Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) es el encargado de implementar las resoluciones emanadas de aquel e igualmente actuará como órgano de apoyo técnico, mediante la producción de estudios, análisis e información sobre la Educación Superior. La Ley N° 4995/13 instaura el objetivo de la educación y reglamenta los procedimientos de movilidad horizontal de los estudiantes de los programas de grado y postgrado.

La Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) creada por Ley de la Nación N° 2072/03 es la encargada de verificar y certificar sistemáticamente la calidad de las instituciones de Educación Superior, sus filiales, programas y las carreras que ofrecen, así como de elevar el informe al CONES para su tratamiento. En este contexto, la movilidad académica como herramienta de internacionalización representa un papel importante en la mejora de la calidad educativa de las IES, porque se refleja en un indicador a la hora de llevar adelante los procesos de evaluación de calidad.

Asimismo, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) a través del Programa Paraguayo para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (PROCIENCIA), posee un rol significativo en mejorar la calidad educativa y el fomento de la internacionalización en las IES

paraguayas, dado que promueve y financia actividades orientadas a aumentar la oferta de personal calificado de alto nivel para la ciencia y tecnología, con una fuerte orientación internacional, y lo expresa mediante el financiamiento de postgrados con énfasis en investigación, estancias internacionales de docentes e investigadores, formación de redes internacionales orientadas a proyectos de investigación, entre otros.

En esta línea, se ha elaborado el “Libro Blanco para la Educación Superior” como resultado de importantes debates y delineamientos generados en diversos Congresos Regionales y un Congreso Nacional en el año 2014, que se instala como línea de base para la elaboración y definición de políticas tendientes al mejoramiento sistemático y continuo de la calidad educativa. Este documento es considerado un avance para el sector educativo paraguayo y fue aprobado por Resolución del CONES N° 361/2017. La Educación Superior en el Paraguay tiene una historia de más de un siglo, pasó por varias etapas de logros y estancamiento, y en el “Libro Blanco” se plantan abordajes desde diferentes perspectivas con el objeto de responder efectivamente a la formación de profesionales íntegros, con competencia internacional y capaces de asumir el rol transformador que requiere el siglo XXI.

Uno de los ejes tratados en el “Libro Blanco” es la internacionalización, ya que se considera a este fenómeno como una acción novedosa impulsada por la globalización (Owens y Lane, 2014). En el contexto de la IES paraguaya, la internacionalización se entiende tradicionalmente como el envío o la recepción de estudiantes y profesores de un país extranjero. Sin embargo, este concepto es muy limitado, porque implica procesos de integración regional/internacional, intercultural y global en el propósito, en el funcionamiento y en la oferta de la Educación Superior (Knight, 2004). Owens y Lane (2014) acuerdan que la internacionalización va más allá de la movilidad estudiantil, y se han llevado adelante formas de internacionalizarse basadas en intercambios de programas académicos, iniciativas de investigación conjunta y asistencias de cooperación cultural y de experiencia, para generar capacidades locales. En este punto vale la pena mencionar que las IES alrededor del mundo han generado múltiples innovaciones en la forma de internacionalizar sus acciones, impulsado y soportado principalmente por el acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs).

Asimismo, Owens y Lane (2014) describen cinco modelos en que los programas curriculares pueden cruzar fronteras: franquicia, articulación, títulos conjuntos, educación a distancia y sedes internacionales, tal como se describe en la Figura 1. Según estos autores, los esfuerzos de internacionalización son fructíferos cuando las actividades están guiadas por metas y objetivos locales y desarrollan capacidades locales. Cabe mencionar que el aseguramiento de calidad, como capacidad local de las IES, es de suma importancia en la internacionalización y el intercambio de programas. Un desafío para los gobiernos y las agencias acreditadoras es que deben garantizar que la calidad no se diluya cuando los programas o franquicias cruzan fronteras.

Cuadro 1. Modelos de internacionalización de programas curriculares

Franquicia	Currículo de país A es ofrecido a país B. Alumnos obtienen diploma del país A. Arreglos dependen de las regulaciones de cada país.
Articulación	Posibilita a estudiantes a ganar créditos ya sea trabajando o tomando cursos en una IES y transfiriéndole a otra.
Títulos conjuntos	Dos Instituciones de Educación Superior se juntan para ofrecer un programa en donde el estudiante obtiene ya sea un solo diploma de ambas IES o dos diplomas, uno de cada casa de estudio.
Educación a distancia	Módulos o cursos en línea, puede incluir instrucción cara a cara.
Sedes internacionales	Institución A se instala en país B. La institución central en el país A puede ser dueña de la institución nueva instalada en el país B o puede ser manejada por un inversor local o subsidiada por el Estado del país B. Estas instituciones son consideradas privadas en el país B a pesar de que sean subsidiadas o la institución central es pública en país A.

Fuente: Libro Blanco de la Educación Superior

Los lineamientos respecto a la internacionalización en el Libro Blanco sugieren a los poderes del Estado que esta forme parte de la política institucional de las IES, y estas recomendaciones se orientan a: incorporar la dimensión internacional en las Misiones, Visiones y Objetivos Estratégicos de las IES, fortalecer las oficinas de cooperación y relaciones internacionales en las IES, gestionar el acompañamiento de las autoridades institucionales y políticas en los programas de Relaciones Internacionales (RRII), desarrollar Programas de Formación de Líderes para la gestión de los proyectos de internacionalización, fomentar la cooperación entre las oficinas de RRII de las IES nacionales e incentivar la participación de estudiantes y docentes en los programas de movilidad internacional. Se requiere también de infraestructuras adecuadas en el aspecto administrativo, de la gestión, del financiamiento, de la información y otros aspectos de soporte a las acciones de internacionalización.

En cuanto a los aspectos académicos, el aprendizaje del estudiante es un elemento crítico de la internacionalización. Las principales sugerencias apuntan a mejorar la calidad de la educación, capacitar al estamento docente, renovar las mallas curriculares e incorporar en ellas la interculturalidad, internacionalizar los currículos, incorporar las experiencias de cooperación e internacionalización, impulsar la incorporación de idiomas extranjeros en la malla curricular de las carreras, desarrollar programas curriculares conjuntos a través de titulaciones conjuntas y/o doble titulaciones.

Asimismo, es necesario trabajar hacia el establecimiento del sistema de créditos para facilitar la movilidad de los estudiantes, el desarrollo de sistemas de intercambios flexibles entre las IES, la estandarización de procedimientos e instrumentos para la validación de estudios y títulos obtenidos en el extranjero, y acuerdos de reconocimiento mutuo de mallas y carreras para facilitar las movilidades. Además, en el aspecto logístico-operacional se debe mejorar la transparencia, objetividad y calidad en las gestiones de los procesos de transferencias, movilidad, convalidaciones y homologaciones. Específicamente la movilidad académica requiere de programas de apoyo, como convenios específicos, políticas claras para acceder a becas, reconocimiento académico flexible y sencillo, disposiciones legales definidas, así como la difusión y socialización a la comunidad

educativa. Sin embargo, podemos decir que estos últimos puntos siguen siendo una limitación preocupante en las IES paraguayas, que urgentemente precisan desarrollar normas y procesos que contemplen el soporte a los programas de movilidad, de lo contrario, esta herramienta básica de internacionalización no tendrá el impacto ni avance significativo en la comunidad académica del país.

Cooperación e internacionalización de las IES en Paraguay

La internacionalización se visualiza como una dimensión de la cooperación interinstitucional que se traduce en acuerdos transfronterizos. En la relación con la dimensión transversal Estrategia País, la propuesta es emplear la internacionalización como estrategia competitiva para fortalecer capacidades y asegurar sostenibilidad ante los cambios demográficos, sociales y económicos que afectan a escala global. En cuanto a Regulación y Evaluación, se precisa aún la promoción de leyes o de normas que faciliten la incorporación y permanencia de estudiantes y docentes extranjeros, así como la regulación de los mecanismos y criterios de validación de carreras no existentes en el país.

Como se ha mencionado previamente, para una orientación hacia la internacionalización integral en Paraguay, es necesario incorporar esta dimensión en la política institucional de las IES, fortalecer las áreas de cooperación internacional de las mismas, orientarse hacia el sistema de créditos para facilitar la movilidad de estudiantes (a mediano y largo plazo), y trabajar en la generación de recursos para el financiamiento de las acciones de internacionalización. En el caso de las universidades públicas, es necesario prever estos recursos económicos en los presupuestos del Plan de Gastos Anual del Gobierno, mediante el financiamiento de becas de intercambio o movilidad internacional, establecer otros tipos de incentivos económicos que financien programas de cooperación internacional y aprovechar la cooperación extranjera en el ámbito académico, de investigación y de innovación. Sin embargo, es una realidad que la disponibilidad de fondos para programas de movilidad internacional, es aún muy efímera en Paraguay, se requiere de mayor esfuerzo en la búsqueda de un presupuesto, aunque sea mínimo, para avanzar en este proceso.

Asimismo, resulta necesaria y de vital importancia la sensibilización de las autoridades académicas, docentes y estudiantes sobre la cooperación internacional, la movilidad, la difusión entre los mismos de las convocatorias de cooperación, de las becas de movilidad internacional, de la promoción de publicaciones científicas y académicas en conjunto con las IES. La cultura internacional de la comunidad académica (tanto de instituciones públicas y privadas de Paraguay) es incipiente, y con muchos prejuicios y desconocimiento del impacto que genera este proceso. A nivel país se requiere coordinar acciones entre universidades (públicas y privadas) e instituciones gubernamentales (Ministerio de Educación y Ciencias, Migraciones y otros) para mejorar las condiciones de internacionalización.

Sin embargo, el Gobierno Central ha impulsado acciones concretas en el fomento de la internacionalización en Paraguay, por ejemplo, con la creación de fondos para becas de postgrado en el exterior a través del Programa BECAL (Becas Carlos Antonio López), así como los fondos para investigación y estancias internacionales de investigadores a través del CONACYT. En el caso de Becal, financia estudios de maestría y doctorados completos en universidades que se encuentren rankeadas entre las 300 mejores del mundo (de acuerdo a QS, ARWU, THE TIMES), lo que también

ha generado críticas negativas en la sociedad paraguaya, por considerar que los rankings no permiten la participación democrática de la sociedad, y que se enmarcan en un formato de “elitización” de las becas. Asimismo, se han generado obstáculos en la reinserción de los becados al momento del retorno al país, sobre todo en los egresados de estudios doctorales.

La internacionalización en la Universidad Nacional de Asunción

La Universidad Nacional de Asunción, es una institución centenaria, sin embargo, su inmersión en el proceso de internacionalización se remonta al inicio de este siglo, pero fue a partir del año 2005 que se han generado algunas acciones, impulsadas por el Rectorado, aunque sin mucha planificación, para que esta dimensión pueda ser considerada en el contexto académico. A partir del 2007, con la creación de una unidad de movilidad, empezó a dar frutos en un par de años lo que después sería transformada en una Dirección de Relaciones Internacionales; se han realizado esfuerzos para integrar el tablero internacional, específicamente mediante la utilización de la herramienta de movilidad académica de estudiantes y el fomento de alianzas estratégicas con otras organizaciones o universidades a través de las funciones del área de Coordinación de Proyectos conjuntamente con la Coordinación de Movilidad Académica. En este contexto, se ha impulsado su fortalecimiento dentro de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM), del que la UNA es socia fundadora (sin mucho resultado en números movilizados hasta el 2005), adhesión al Programa de Movilidad de Postgrado Red de Macrouiversidades de América Latina, proyectos del Programa ERASMUS MUNDUS de la Unión Europea, becas de postgrado cofinanciadas con la Fundación Carolina-España, Programa de Movilidad Académica Regional (MARCA) para carreras de grado acreditadas, Programas de la Asociación de Universidades Iberoamericanas de Postgrado (AUIP), Programa de Movilidad Académica de la Unión de Universidades de América Latina – PAME UDUAL, entre otras.

Con estos programas de movilidades de estudiantes de grado, postgrado, docentes y funcionarios administrativos, la UNA pretende contribuir al fortalecimiento institucional respecto del proceso de internacionalización, mediante la generación de condiciones y estímulo para la cooperación regional, la constitución de asociaciones y la acción cooperativa y solidaria para el desarrollo de actividades de formación, extensión, investigación e interacción con la comunidad. Sin embargo, consideramos que los impactos de la movilidad han sido insuficientes para mejorar la cultura internacional de la comunidad académica local, pero es innegable que ha contribuido a mejorar algo esta posición. Por lo tanto, es necesario trabajar en el desarrollo de un Plan Estratégico de Internacionalización a nivel Universidad, para que la UNA se apropie de la misma y sea acompañado por toda la comunidad académica.

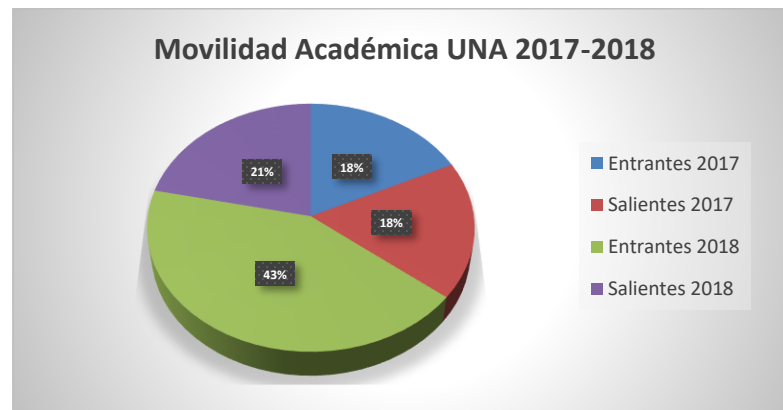
La colaboración interinstitucional, la conformación de redes y los procesos de internacionalización adquieren su pleno sentido cuando se consideran como una acción horizontal para el desarrollo y fortalecimiento de las funciones sustantivas de las instituciones educativas, es decir, para el mejoramiento de la docencia, la investigación y la extensión de los servicios. Las múltiples actividades de la cooperación internacional ofrecen diversas opciones, ya que la enseñanza y los contenidos de los planes y programas de estudio se dan conforme a los avances de las disciplinas en el mundo, y no solamente en función del contexto nacional o regional; así, se generan nuevas

ideas y perspectivas que se experimentan en la escena global del conocimiento, se incrementa la capacidad para competir en el mercado internacional de las ideas y el comercio, y se fortalecen los valores de la democracia como la tolerancia y el respeto a la diversidad.

Los programas de asociación y alianza estratégica en redes fortalecen sus programas de cooperación e intercambio académico internacional en estrecha colaboración con los responsables de intercambio académico de las instituciones de Educación Superior mediante una estrategia que incluye la negociación de acuerdos internacionales para facilitar e impulsar la cooperación científica y técnica, el intercambio académico y la movilidad estudiantil, el establecimiento de redes de instituciones extranjeras para facilitar el reconocimiento de las actividades de un semestre para facilitar la realización de estudios de grado, la difusión de la oferta de oportunidades de colaboración nacional en el extranjero y de la oferta extranjera entre las instituciones, la discusión y análisis del intercambio académico y la cooperación, la impartición de cursos y conferencias para fortalecer las capacidades institucionales de planeación y gestión de la cooperación.

Asimismo, la presencia en las aulas de estudiantes de otros países, enriquece notablemente los procesos de enseñanza y aprendizaje, y posiciona a la Universidad en un contexto internacional, lo que habilita un abanico de posibilidades que incluyen programas específicos de formación, investigaciones conjuntas, actividades de extensión y desarrollo, y diversas opciones académicas. En este contexto, la UNA ha enfocado sus esfuerzos en la movilidad académica especialmente, y se observa que en los últimos dos años el flujo de movilidad (entrante a la UNA y saliente de la UNA) tiende a equilibrarse, pero en números reales aún es una cantidad muy limitada.

Gráfico 1. Movilidad académica



Fuente: Elaboración propia

Fortalezas de la una para el proceso de internacionalización

Si bien la Universidad es novel en este proceso, ha impulsado y desarrollado acciones que han implicado ciertos cambios de paradigma con relación a los instrumentos de internacionalización, y ha desarrollado cierta estructura para que este proceso tenga una proyección de sostenibilidad en el tiempo:

- Apoyo desde el Rectorado de la UNA para las acciones de internacionalización.
- Nuevo Estatuto de la UNA que sitúa a la internacionalización como una estrategia transversal a todas las acciones de la Universidad.
- Creciente interés de la comunidad académica hacia las acciones de internacionalización.
- Flexibilidad de la estructura administrativa y académica para la movilidad de estudiantes.

Barreras de la una para la internacionalización

Sin embargo, los obstáculos que aún faltan zanjar y que hacen que este proceso no avance con mayor velocidad al interior de la UNA son:

- Falta de una reglamentación y estandarización a nivel de la UNA respecto a la gestión de los procesos de movilidad internacional.
- Recursos financieros y humanos limitados para atender la creciente demanda por la movilidad internacional.
- La cultura internacional es aún débil en la comunidad académica.
- Estructura organizacional inadecuada a nivel de las facultades para la gestión de los procesos de internacionalización.
- Escasa integración de las TICs para la gestión de las movilidades académicas.
- Escasa visibilidad de la UNA a nivel internacional.
- Escasa sistematización de los datos e informaciones relacionada a los procesos de internacionalización.

Internacionalización de la UNA

Como habíamos mencionado previamente, una de las herramientas principales utilizada por la UNA, como ocurre en la mayoría de las universidades paraguayas, es la movilidad académica. En sus inicios, a comienzo de la década pasada, los números de salidas de estudiantes locales y entradas de estudiantes internacionales había sido muy limitado, pero desde el año 2010 este proceso ha tenido mayor crecimiento cuantitativo, principalmente por la adhesión a los proyectos ERASMUS MUNNDUS y a otras redes regionales, así como el impulso de convenios bilaterales de movilidad, ya sea de estudiantes o docentes. Si bien los recursos han sido una limitante, se ha conseguido tener una proyección positiva en los últimos 5 años y se ha logrado una movilidad de aproximadamente 120 estudiantes por año, lo que en números es muy pequeño respecto a los 45.000 estudiantes de la UNA, pero que representa un inicio alentador para los próximos años, con el fin incluso de incorporar otras estrategias, como por ejemplo la internacionalización en casa.

Asimismo, en los últimos 2 años, el promedio de estudiantes internacionales anuales en la UNA ha sido de 80, lo que también representa un número que puede proyectarse, pero que requiere de acciones concretas para que esto pueda ser posible. Por citar algunas de las dificultades, se puede mencionar la ausencia de una visa de estudiantes, que dificulta muchas veces la movilidad semestral en las universidades. La mayoría de los estudiantes movilizados son pertenecientes a la región del MERCOSUR.

Por otro lado, también se ha observado un crecimiento de la presencia de docentes e investigadores internacionales en la UNA en los últimos 5 años, especialmente para dictar cursos de postgrado, lo que también ha ayudado a fortalecer el proceso de internacionalización, y, por otro lado, fortificar el capital humano de la Universidad.

Reflexiones finales

A pesar de los avances que se han dado en el país y en especial en la UNA en el tema de la internacionalización, sería conveniente instalar como política país planes estratégicos a nivel de las universidades que tiendan a fortalecer las acciones operativas para dar impulso a la internacionalización con la finalidad de elaborar proyectos específicos, mediante la concertación de compromisos de participación y de financiamiento en torno a ellos. Fomentar interacciones con base en proyectos en los que intervengan distintos establecimientos y contrapartes externas e internacionales. Fomentar convenios de cooperación académica con acciones reales, abocados a apoyar la participación de expertos internacionales y nacionales. Es un reto fomentar las habilidades laborales requeridas para conducir proyectos de internacionalización y la profesionalización de los responsables y de los gestores. Propiciar una mayor participación en los procesos de internacionalización, discutir sobre cómo mejorar las aportaciones de la internacionalización en la transformación de las instituciones. Sería recomendable que las IES detecten los obstáculos organizacionales que limitan la participación, identifiquen sus fortalezas y sus oportunidades para capitalizarlas y busquen aprender de otros, difundan prácticas de interés y compartan sus experiencias. Empezar proyectos de internacionalización significa, en frecuentes ocasiones, toparse de frente con vicios y limitaciones “naturalizados” en el funcionamiento burocrático de las IES. La tardanza de los trámites, la verticalidad centralizada de los procesos de decisión, la impunidad administrativa, las incompatibilidades normativas entre los reglamentos sobre internacionalización y sobre trabajo académico, los sistemas inadecuados de contabilidad pública para ejercer los recursos externos y los dispositivos de rendición de cuentas inadecuados son algunos obstáculos a superar. Mientras no lo estén, realizar actividades internacionales será un ejercicio a contracorriente, bastante desalentador en términos organizacionales y de reconocimiento interno para quienes lo impulsen. A pesar de todas las dificultades detectadas, la internacionalización se está posicionando cada vez con más fuerza en las universidades.

Referencias bibliográficas

- Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, ANEAES. (2015). *Modelos de Evaluación de Calidad de la Educación Superior*. Disponible en <http://www.aneaes.gov.py>
- Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, ANEAES. (2003). *Ley N° 4995*. Disponible en <http://www.aneaes.gov.py>.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT. (2017). *Libro Blanco del Conacyt*. Disponible en <http://www.conacyt.gov.py>.
- Consejo Nacional de Educación Superior, CONES. (2017). *Libro Blanco para la Educación Superior / Ñanearanduka tuichavéva*. Disponible en <http://www.cones.gov.py>

Knight, J. (2004). Internationalization Remodeled: Definition, Approaches, and Rationales. *Journal of Studies in International Education*, Vol. 8 N°1, 5-31.

Owens, T. y Lane, J. E. (2014). Cross-border higher education: global and local tensions within competition and economic development. *New Directions of Higher Education*, Vol. 168, 69-82.

Universidad Nacional de Asunción, UNA (2017). *Nuevo Estatuto de la UNA*. Disponible en <https://www.una.py>