

DESARROLLO DEL CONCEPTO Y PRÁCTICA DE LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PARAGUAY

Gerardo Gómez Morales¹

Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, Paraguay
gerardogomo@outlook.es

Recibido: 28/09/2019

Aceptado: 30/10/2019

Resumen: El aseguramiento de la calidad de la Educación Superior es un concepto desarrollado no hace mucho tiempo, por lo cual resulta algo difícil juzgar toda la evolución del mismo a lo largo de la historia de la Educación Superior, desde la perspectiva del presente. Aquí se delimita el concepto para verificar su pertinencia al proceso de conceptualización y práctica de la calidad en la Educación Superior del Paraguay. En el presente trabajo se ofrece una mirada a la práctica y los conceptos de la calidad en la Educación Superior en los diferentes momentos de la historia del Paraguay, de modo que con el conocimiento de ese contexto el lector tenga una comprensión de lo que actualmente ocurre en el ámbito del aseguramiento de la calidad de la misma en el Paraguay.

Palabras claves: Educación Superior. Aseguramiento de la calidad. Evaluación. Acreditación.

DESENVOLVIMENTO DO CONCEITO E PRÁTICA DE QUALIDADE NO ENSINO SUPERIOR NO PARAGUAI

Sumário: A garantia da qualidade do ensino superior é um conceito desenvolvido não muito tempo atrás, por isso é um pouco difícil julgar toda a evolução desse conceito ao longo da história do ensino superior, da perspectiva do presente. Aqui o conceito é delimitado para verificar sua relevância no processo de conceituação e prática de qualidade no ensino superior no Paraguai. Este artigo oferece um olhar sobre a prática e os conceitos de qualidade no ensino superior em diferentes momentos da história do Paraguai, para que, com o conhecimento desse contexto, o leitor tenha uma compreensão do que está acontecendo atualmente no campo da garantia da qualidade do ensino superior no Paraguai.

Palavras-chave: ensino superior, garantia de qualidade, avaliação e credenciamento.

¹ El Prof. Dr. Gerardo Gómez Morales es Vicepresidente del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior de Paraguay.

DEVELOPMENT OF THE CONCEPT AND PRACTICE OF QUALITY IN HIGHER EDUCATION IN PARAGUAY

Summary: The quality assurance of higher education is a concept developed not long ago, so it is somewhat difficult to judge all the evolution of this concept throughout the history of higher education, from the perspective of the present. Here the concept is delimited to verify its relevance to the process of conceptualization and practice of quality in higher education in Paraguay. This paper offers a look at the practice and concepts of quality in higher education at different times in the history of Paraguay, so that with the knowledge of that context the reader has an understanding of what is currently happening in the field of quality assurance of higher education in Paraguay, at present.

Keywords: higher education, quality assurance, evaluation and accreditation.

Introducción

Antes de abordar el aspecto histórico y socioeducativo acerca del tema que nos ocupa, parece oportuno delimitar el concepto de calidad de la Educación Superior (ES), sabiendo que la definimos desde la actualidad.

La calidad educativa, como se puede notar, es un concepto compuesto formado por dos palabras cuyo objeto básico del discurso es la educación, al que se ha añadido un componente de refuerzo, el de la calidad, como si no fuera suficiente hablar solo de educación, a secas, para garantizar que, una vez que se dé o exista, ya sería buena en sí, es decir, una educación de calidad (dicho en términos comunes: si en una comunidad se erige una institución educativa, con un proyecto, infraestructura, un programa, docentes y elementos didácticos, a la que acuden alumnos, ¿no existiría calidad aun?). Entonces, la existencia de un bien público que se orienta al servicio de la comunidad, ¿no resultaría ser de calidad de por sí? Al parecer la experiencia no ofrece esta seguridad, penosamente.

A este respecto, la UNESCO ha establecido que la educación es un bien público, un derecho humano fundamental. Parafraseando a un prominente teórico en Economía, Paul Samuelson (1954) diría que, la educación es un bien cuyo consumo no disminuye su disponibilidad para otros consumidores, es decir, una vez producido para una persona, puede ser consumido por más personas, sin que por ello se incurra en costos adicionales ni se desgaste. Su consumo por unos no excluye a otros, teóricamente. Sin embargo, sabemos que existe exclusión en el sistema educativo, por diversas razones y motivos que varios estudios claramente ya lo han probado, pero en este momento no viene al caso exponerlos. Existe exclusión, tanto en el sistema primario, como secundario y terciario. No solo exclusión existe. Los estudios realizados en el Paraguay cada cierto tiempo por el SNEPE (desde 1995) y PISA (2018), en el nivel de la educación básica, nos indican que los resultados no son buenos. Entonces, ¿por qué hablaríamos de bien y qué relación tiene con la calidad?

En ética, el bien moral es el objetivo de las normas y los valores éticos, y las conductas morales son reguladas por estos. Así, una buena conducta se define a partir de una idea del bien humano. Entonces, la bondad o maldad de una conducta dependerá del concepto de bien moral que tenga quien realice el juicio. Aplicando esta explicación al concepto de la educación como bien

público, se puede afirmar que, si no se entrega el servicio educativo como se espera que deba ser a la sociedad, el mismo se convierte en un mal público, por así decirlo. ¿Podríamos imaginarnos la educación como mal público? Si miramos los últimos reportes sobre el estado de la educación en el Paraguay, parece que no será difícil imaginárnosla como algo que no termina de ser malo.

Estas reflexiones nos llevan a pensar que a la educación no le queda otra alternativa más que ser un bien, un bien público, no uno malo, sino bueno. Es decir, para que un bien público sea tal cosa, necesariamente debe ser bueno, de calidad. Por tanto, debe cumplir con dos requisitos básicos: a) que exista como bien al servicio de la sociedad, y b) que dicho bien sea realmente bueno, de calidad. Agregarle el mote “de calidad” a la educación, parece una verdad de Perogrullo, pues la educación siempre debe ser calidad, si no, pierde su esencia y se convierte en mera simulación.

Sin embargo, en la conciencia colectiva, tal parece que nuestra educación necesita de ese mote de “calidad”, para indicar un salto cualitativo, diferente al que comúnmente se hace y no satisface. Pues bien, una vez hallada la necesidad forzosa de agregarle el refuerzo de calidad a la educación, no queda otra sino acudir a la búsqueda del concepto de calidad, aplicado al ámbito de la educación, en general.

El concepto de calidad

La calidad es un concepto que proviene del ámbito de la economía neoclásica, que la define en función de la utilidad o satisfacción que brinda el bien a los que lo consumen. En este sentido, es un concepto utilitarista -desarrollado en el siglo XIX por John Stuart Mill y Jeremy Bentham- y se presenta como lo complementario al concepto del bien privado. En el utilitarismo, el bien moral es proporcionar un bien, en lo posible para el mayor número de personas; es decir, la calidad será el resultado de la suma de los bienes individuales. De ahí que lo cuantificable sea tan importante en el utilitarismo: el valor de la calidad se establece según un patrón de comparación determinado, al que se otorga un rango, según el evaluado cumpla ciertos criterios establecidos en ese patrón. Basado en el concepto utilitarista, cada individuo buscará maximizar sus posesiones: cuanto más tiene -de lo que lo haga feliz- mejor. Si se aplicara este concepto al ámbito de la evaluación de la educación, la calidad consistiría en la presentación del mayor número de beneficiarios e indicadores originalmente establecidos para verificar la calidad de una carrera o institución, chequeados mecánicamente, sin analizar en profundidad el cumplimiento cualitativo de los valores enunciados². Por último, y en relación a esto último, en el utilitarismo se busca el reconocimiento social, y se equipara la calidad con la exhibición de “trofeos” externos, artefactos, que simbolizen el éxito. No se le otorga mucho valor a los procesos que ocurren en la intimidad de cada sujeto. El problema para el sistema educativo es que el utilitarismo puede dar una expectativa equivocada respecto de lo que se espera del proceso educativo, hasta llegar, incluso, a tener un carácter normativo. Y todo se evalúa desde ese modelo. El Estado queda como una especie de árbitro que cuida que tal bien se entregue en ciertas condiciones mínimas: una suerte de rendición de cuentas en lo mínimo. Y en realidad es así. La potestad

2 Muchas veces se comete el error de evaluar la cualificación de un profesional solo por la acumulación de títulos de grado y posgrado, ya que se cree que con ello ya se tiene el perfil de desempeño profesional.

reguladora del Estado no suele alcanzar para garantizar que el bien sea realmente bueno, sino que solo exista bajo las condiciones mínimas establecidas por el patrón utilitario.

Del utilitarismo filosófico pasó el concepto al ámbito tecnológico. De acuerdo con Prioretti (2016), un producto responde a estándares de calidad cuando garantiza que satisface las necesidades por las cuales fue hecho. De aquí pasó a aplicarse a diversos ámbitos de la vida, entre ellos, la educación.

La calidad en la Educación Superior

Diversas líneas de pensamiento han tratado de definir la calidad, aunque pocos han tenido éxito para salir del paradigma utilitarista. No obstante, hay buenos esfuerzos para romperlo y ensayar nuevos planteamientos. Veamos:

- a) Desde una perspectiva minimalista, la calidad educativa se refiere al cumplimiento de los estándares mínimos establecidos, generalmente por parte del organismo rector del Estado. Se elabora una lista de cotejo y, puntillosa y formalmente, se van llenando los requisitos mínimos establecidos. En estos casos, el objetivo no es mejorar realmente, sino cumplir con los requisitos para seguir operando sin reparos.
- b) Algunos (véase una compilación de conceptos en Harvey y Green, 1993; Buendía Espinosa, 2007) tienden a definirla desde sus *resultados*, es decir, la calidad entendida como eficacia. Parece simple. Pero ¿qué resultados? ¿Los que el sistema o la institución definió en sus objetivos o lo que el entorno social confía obtener del sistema o institución? En este último caso, habría tantas variables como segmentos poblacionales desde cuyas perspectivas se prefiera abordar el tema. La mayoría de los modelos de evaluación de carreras asumen que la calidad de las mismas se establece desde la definición del perfil del egresado, toda vez que este perfil, a su vez, responda a los requerimientos de la sociedad. Se supone, entonces, que el proyecto educativo debe reflejar los diversos esfuerzos pedagógicos tendientes a lograr ese perfil. Para este modelo aplicado a carreras profesionales, lo ideal sería que ese perfil se construya a partir de un mecanismo de consulta con los referentes del entorno social, como los potenciales empleadores y tras un estudio sobre las necesidades del entorno. La crítica a este concepto suele ser por su perspectiva “clientelista”, la satisfacción de la demanda, aunque se sabe que las expectativas pueden surgir de valores culturalmente establecidos o desde inducciones hábilmente presentadas con las técnicas de mercadotecnia.
- c) Otros la definen desde sus *procesos*: como una cuestión de eficiencia en la gestión, independientemente de los resultados que, en todo caso, dependerán de la combinación de factores internos y de variables externas no controlables. La crítica, precisamente, a esta perspectiva, es la ausencia de una búsqueda explícita de resultados.
- d) Otro concepto que ha estado muy de moda en los últimos 20 o 30 años ha sido el de *excelencia*. Hasta el punto que hasta ahora, algunas instituciones aún tienen en su lema o imagen institucional la expresión “Excelencia Educativa”. En la literatura actual, el término excelencia hace referencia a la idea de perfección; algo que sobresale por sus cualidades y logros, que generalmente se establecen según parámetros predefinidos. La crítica hacia esta

idea es que parece definir una idea de calidad, pero que ignora, por un lado, los aspectos críticos y particulares de un proceso educativo y, por el otro, las variables de contexto, haciéndola parecer muy elitista. Para definir la realización o acabamiento en la perfección en educación, habría que definir antropológicamente al ser humano que tenemos en mente formar. Es una reflexión que exige categorías filosóficas y hasta teológicas, si se da el caso. De todos modos, siendo el ser humano una criatura inacabada en esencia, un ser que se define por seguir siendo siempre, esa perfección consistiría siempre en el esfuerzo por ser, como lugar propio del horizonte antropológico.

- e) También se suele utilizar el concepto de calidad como *mejora continua*. En este sentido, es necesario que desde la gestión se establezcan mecanismos de monitoreo y evaluación, como criterios, indicadores y responsables de aplicarlos sistemáticamente, relevar datos que puedan servir para la toma de decisiones y mejorar la gestión con ello. Si bien es un procedimiento pertinente y permanente que, sin duda, ayuda a la calidad, la cuestión aquí es establecer los parámetros más adecuados que indiquen claramente la idea de la calidad.
- f) Hoy en día se suele hablar también de *buenas prácticas* en la gestión educativa y en las organizaciones. La ventaja de este concepto es que dichas prácticas son colectadas y sistematizadas a partir de las experiencias positivas de la gestión en la Educación Superior. En cierto modo, son medidas validadas y probadas que efectivamente parecen conducir hacia la calidad, según sus propios autores u observadores. En este caso, la calidad educativa está impregnada de las diversas experiencias que sus autores habrán podido tener en sus estudios, docencia y/o gestión en diferentes instituciones de Educación Superior. El intercambio y la sistematización de experiencias siempre ha sido un lugar común para el aprendizaje y el mejoramiento continuo. El riesgo es el de tomar prestados parámetros contruidos en otros contextos y procesos de desarrollo diferentes, sin la necesaria adecuación y el aparato crítico que ayude a tomar distancia y, en todo caso, mejore lo observado existente.

Después de todas estas consideraciones, cabe ahora buscar el concepto de calidad educativa que de algún modo reúna todos los atributos sobre los que se ha reflexionado anteriormente, consciente de la complejidad que ello implica.

Vale la pena echar una mirada sobre el desarrollo conceptual de la calidad de la Educación Superior de la UNESCO. Hubo un intento de definición de calidad educativa en los años 70, en el informe de la Comisión Internacional sobre el Desarrollo de la Educación: *Learning to Be: The World of Education Today and Tomorrow*, (Aprender a Ser: El mundo de la Educación del Hoy y el Mañana) (UNESCO, 1972), donde las metas del cambio social que debía operar la educación eran “la erradicación de la inequidad y el establecimiento de una democracia igualitaria”. Nociones como “aprendizaje continuo” y “relevancia” resultaban particularmente importantes en ese entonces (UNESCO, 1972). Era en un contexto de plena guerra fría y aún sensible por las grandes luchas sociales de muchos países del tercer mundo. Dos décadas después, derribadas las barreras de la cortina de hierro que separaban el mundo comunista y capitalista, y con la acelerada incorporación de ingentes conocimientos y tecnologías, se afilaron los lápices y la mayoría de los países reunidos en la UNESCO adoptaron el nuevo informe de Jacques Delors (1996): *La Educación encierra un tesoro*,

Informe para la UNESCO de la Comisión Internacional sobre Educación para el siglo XXI. Al adoptar el principio de la educación a lo largo de la vida, dicho informe compuso el concepto de calidad educativa sobre los famosos “cuatro pilares de la educación” de Delors:

- **“Aprender a conocer**, reconociendo al que aprende diariamente con su propio conocimiento, combinando elementos personales y “externos.”
- **Aprender a hacer**, que se enfoca en la aplicación práctica de lo aprendido.
- **Aprender a vivir juntos**, que se ocupa de las habilidades críticas para llevar adelante una vida libre de discriminación donde todos tengan iguales oportunidades de desarrollarse a sí mismos, a sus familias y a sus comunidades.
- **Aprender a ser**, que hace hincapié en las destrezas que necesitan los individuos para desarrollar su pleno potencial” (UNESCO, 1996).

Como se puede apreciar, el elemento común de estos cuatro pilares es el aprendizaje. La calidad educativa deberá poder ofrecer al estudiante las herramientas educativas que le permitan aprender a lo largo de su vida, no solo durante el curso. Así, el resultado de un proceso de aprendizaje no será haber aprendido un contenido establecido en el programa de estudios, sino saber administrar de manera pertinente todo el conocimiento pasado, presente y futuro que pueda conocer, en relación con sus necesidades presentes y futuras; no será haber aprendido a aplicar en la práctica del momento lo aprendido teóricamente, sino aprender a buscar la aplicación práctica de los futuros conocimientos y transformarlos en soluciones oportunas; su aprendizaje no será solo conocer las reglas de convivencia de su entorno social, sino ser una persona abierta y dispuesta a conocer otras sociedades y personas con pautas culturales y axiológicas diferentes y hasta contrarias. Quizás la clave de estos 3 primeros pilares esté en el último nombrado: **aprender a ser**. Reconocer en sí mismo un potencial a desarrollar, sin fronteras, sin prejuicios, de manera asertiva y con alta autoestima.

El concepto de **aprender a ser** es la puerta de salida para romper con el utilitarismo que domina nuestros sistemas educativos. **Aprender a ser** nos lleva a la inmediata pregunta acerca de lo que un sujeto realmente necesita para su vida, en todos sus aspectos (en su proyecto de vida, en sus relaciones, en su vida profesional, etc.), para ser él mismo, recordando que cada uno de nosotros aprenderá y aplicará en su vida todo aquello que necesita, sobre la base de sus propios antecedentes, su estructura fisiológica, su estado mental y entorno cultural, así como los desafíos a los que se irá enfrentando. Desde esta perspectiva, debemos pensar en un concepto de calidad educativa que implique desarrollar lo humano de cada uno, que incluye también los conocimientos, las habilidades, las actitudes, hacia una personalidad compleja pero contenida y enfocada hacia su proyecto de vida propio.

La UNESCO (1998), en el Artículo 11 de la **Declaración Mundial sobre Educación Superior para el siglo XXI: Visión y Acción**, define a la calidad como “*un concepto pluridimensional, que debería comprender todas sus funciones y actividades: programas académicos y de enseñanza, investigación, becas, personal, estudiantes, edificios, instalaciones, equipos, servicios a la comunidad y al mundo universitario*”.

En términos generales, cuando se habla de calidad lo primero que se debe tener es un patrón, referencia o modelo y asegurar que haya un cierto consenso al respecto entre las partes involucradas. Desde esta perspectiva, la calidad es el resultado comprobado de cumplimiento de

metas e impactos preestablecidos. Sin embargo, al controlar la calidad recién al final de un proceso, ya puede ser demasiado tarde para las personas, sobre todo en productos como la educación, que requieren mucho tiempo en poder verificar su calidad. Por eso se habla de aseguramiento de la calidad, como un mecanismo que busca suministrar información acerca de los aspectos más significativos de un proceso educativo, para que los diferentes actores e instancias relacionadas con él tengan una mejor comprensión de los procesos y puedan tomar decisiones, en tiempo real, relacionadas con las mejoras, inversiones y opciones.

La práctica de la calidad de la Educación Superior en el Paraguay

Teniendo como perspectiva el concepto de calidad y de aseguramiento de la misma en la Educación Superior desarrollados hasta aquí, se plantea ahora analizar cómo fue concebida la idea de calidad en las prácticas de las instituciones de Educación Superior que fueron surgiendo en el Paraguay. A continuación, se ofrece una perspectiva de interpretación de lo que ha estado ocurriendo en este país, en la búsqueda de la calidad.

Detrás de cada acto fundacional casi siempre hay un concepto que lo sustenta. No habría de ser una excepción esto al momento de ir erigiéndose instituciones de Educación Superior en el Paraguay. De ahí la importancia de identificar las ideas fuerza que desde el contexto de los intereses políticos y económicos dieron impulso a la creación de instituciones de Educación Superior. Quizás se podrían identificar algunas de las razones del tipo y calidad de Educación Superior que se tiene actualmente en el Paraguay.

En la época de la dominación colonial española en América, la Universidad ya tenía más de dos siglos en España, como la de Salamanca, creada en 1243 por Fernando III, que sirvió como modelo para la creación de universidades en la América colonial (Sarubbi, 1994, p. 103). Eran preferentemente de orientación clerical y canónica, aunque estaban presentes asignaturas propiamente profesionalizantes, como Medicina, Derecho Civil (Decretos) y Artes. En América, la principal razón de las autoridades civiles y eclesiásticas para erigir aulas de estudios superiores fue la formación de sacerdotes, aunque hubo casos en los que también se formaban jóvenes que no necesariamente aspiraban llegar al sacerdocio. Los estudiantes y profesores formaban un “colegio” o colegiado, donde la mayoría de los estudiantes vivían en régimen de internado y se los consideraba como de órdenes menores, en cuanto a su categoría clerical.

Según Sarubbi (1994), ya en 1585, los Dominicos establecieron en Asunción un centro de estudios superiores cuyas materias eran lógica, metafísica y teología. Luego, en 1783 se creó el Colegio Seminario Conciliar de San Carlos, donde se estudiaba 3 años de Filosofía y 4 años de Teología. Los que tenían más recursos iban a la Universidad de Córdoba (1613), dirigida por los Jesuitas. Allí se formó, por ejemplo, el Dr. Gaspar Rodríguez de Francia, uno de los próceres de la independencia en Paraguay. Esos estudios le permitieron al Dr. Francia ejercer la profesión jurídica durante la colonia y enseñar latín en el Seminario Conciliar de San Carlos. Posteriormente, él mismo lo clausuró aparentemente por cuestiones de latente conflicto con los países limítrofes (“Minerva debe dormir mientras Marte vela”, decía). Sin embargo, otros autores arguyen que Francia lo cerró por la escasez de docentes y alumnos, en parte porque ya no se ordenaban sacerdotes a causa de la enfermedad del obispo Panes (White, 1984). El Dr. Francia no desdeñaba la educación, pero

evidentemente otorgó preferencia a la educación básica, a la que le dotó de los recursos posibles para que sea impartida. Testigos extranjeros, como Rengger³, aseguraban que era difícil hallar paraguayos que no supieran leer y escribir en esa época.

El sucesor del Dr. Francia, el Presidente Carlos A. López, incluyó la Educación Superior como parte de un proyecto nacional más amplio. El objetivo manifiesto del Presidente López fue la consolidación de la independencia del Paraguay (ambos querían lo mismo, aunque con diferentes métodos), no solo desde la perspectiva de la libertad como liberación de las pretensiones colonialistas o anexionistas, sino también desde la perspectiva de la libertad para la construcción de un Estado Nacional, autónomo y potente. Por eso, una de las principales estrategias del Presidente Carlos A. López para consolidar la independencia fue la creación de un sistema educativo superior con la contratación de hombres de letras, artes y ciencias, quienes organizaron diversos establecimientos educativos superiores: se abrió la Escuela de Derecho (Andrés Gelly, 1850), el Aula de Filosofía (Ildefonso Bermejo, 1860), la Escuela de Matemáticas (Dupuy), un curso de Medicina (William Stewart), la Escuela de Latinidad (José Carlos Riveros, 1957). Además, un total de 16 jóvenes fueron seleccionados para seguir sus estudios en universidades europeas, por cuenta del Estado (Cardozo, 1988).

Claramente, para López, el concepto de Educación Superior y su calidad se despegaban del molde español, y echaba su mirada hacia los paradigmas franceses e ingleses, los países que lideraban la primera revolución industrial.

La guerra contra la triple alianza (1865-1870) que enfrentó el Paraguay contra tres países: Argentina, Brasil y Uruguay, y que en su mayor parte tuvo como escenario el territorio paraguayo, truncó totalmente ese proyecto nacional del Presidente Carlos A. López. El Paraguay se quedó casi sin hombres -literalmente- sin recursos y, por mucho tiempo, sin soberanía propia para encarar un proyecto propio. Durante casi diez años de ocupación aliada el Paraguay tenía que realizar consultas con los comandantes aliados, especialmente brasileños, para encarar cualquier proyecto. Pero, más allá de esta dificultad, el principal problema era la falta de recursos humanos y materiales, pues el hambre y las secuelas propias de una guerra de exterminio, en un Estado desestructurado y ausente, no ofrecían las condiciones para atender el tema educativo y, mucho menos, el de la Educación Superior.

Sin embargo, aun en plena ocupación aliada, pudo promulgarse una nueva Constitución Nacional (1870), de corte eminentemente liberal, cuya fuente fue la Constitución argentina de 1853 (Estragó, 2011). En esta Carta Magna se establecía por primera vez emplear todos los medios posibles para una educación universitaria, cuyos fines serían “dar conocimientos especiales y de aplicación práctica para el ejercicio facultativo de las determinadas ciencias”. Nada más. En el marco del nuevo Estado, al menos jurídicamente de carácter liberal, se creó la Universidad Nacional de Asunción (UNA), en 1889, paradójicamente con financiamiento público. En los fundamentos para la creación de dicha Universidad, el congresista José Segundo Decoud, con profundas convicciones liberales, estableció el objetivo fundamental de la novel Universidad: habilitar a los jóvenes para el

³ Juan Rengger fue un médico suizo quien, junto con Marcelino Longchamp, visitó el Paraguay desde 1819 a 1826. Al final de su visita escribieron un libro sobre sus experiencias y estudios en el Paraguay de la era del Dr. Francia.

ejercicio de las profesiones científicas (Sarubbi, 1994). La calidad de la Universidad se medía, entonces, por su capacidad para formar profesionales sobre bases científicas, en un contexto en el que se comenzaba a creer que las ciencias serían la panacea de todos los problemas de la humanidad. A partir de entonces, la UNA será, de manera genérica, la referencia de calidad en Educación Superior en el país.

Durante 71 años la UNA fue el único centro de formación superior encargado de formar a varias generaciones de profesionales paraguayos, tanto para el sector privado como el público. La Reforma de Córdoba recaló finalmente en la UNA diez años después, en 1929, con la Ley N° 1048, del 25 de junio, en la cual se otorga autonomía a la Universidad y se reconoce su personería jurídica (Fuente: www.una.py). En 1956 se promulga su Carta Orgánica por Ley N° 356. Con esta capacidad de autogobierno, la calidad de su servicio educativo se convirtió en una referencia para sí misma y para las futuras instituciones de Educación Superior.

En este contexto, se creó en 1960, una segunda Universidad, de la mano de la Iglesia Católica: la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (UC). La UNA y la UC fueron prácticamente las únicas universidades que formaron a generaciones de profesionales liberales y funcionarios públicos durante los tiempos de la dictadura stronista hasta su caída en 1989. Hay que recordar que, tanto la UNA -en gran parte de su vida- como la UC -en toda su existencia hasta 1989- se desarrollaron en el contexto de una de las dictaduras más largas de América Latina (35 años). Por tanto, no es de extrañar que estas instituciones hayan adoptado casi todos los paradigmas de la cultura organizacional de las instituciones públicas y privadas e, incluso, servido como instrumentos de promoción y difusión de dicha cultura:

El sistema educativo fue un medio para promover y legitimar el modelo político. Como consecuencias de la educación stronista se pueden citar: la legitimación e interiorización del autoritarismo, el estancamiento del desarrollo científico-técnico y cultural, la asunción de una práctica profesional y social cerrada, autoritaria y antidemocrática, la pérdida de perspectiva social e histórica en la gran mayoría escolarizada y la desconexión del conocimiento con la realidad (Chamorro Lezcano citado por Elías y Segovia, 2015, p. 7).

No obstante, surgieron algunos bolsones de crítica y protesta estudiantil y de docentes - unos pocos entre estos últimos- desde el seno mismo de esas universidades, ora contra la dictadura, ora contra sus mismas autoridades institucionales, quienes eran muy funcionales a la cultura conservadora de la población en general, formada con una educación verticalista o “bancaria” (como diría P. Freire). Pero estas protestas no tuvieron impacto en el mejoramiento de la calidad académica de ambas universidades, salvo algunas excepciones. Por lo demás, se seguían utilizando los mismos textos año tras año; los aprendizajes estaban basados preferentemente en la memoria y no en la resolución de problemas; las iniciativas de investigación en el ámbito de ambas universidades rápidamente fueron frustradas por crisis internas de conducción que desviaron el foco del interés académico. La mayoría de las investigaciones sociales, sobre todo, se desarrollaron fuera del ámbito universitario (Elías y Segovia, 2015). De este modo, se desarrolló una cultura académica centrada en la formación de profesionales de corte más tradicional posible.

Los procesos de calidad en la Educación Superior a partir de la instauración de la democracia en 1989

Hasta poco después de la caída de la dictadura de Stroessner⁴ regía la Ley N° 828, en la que solo bastaba un Decreto del Poder Ejecutivo para crear una Universidad, aunque la Carta Orgánica de esta debía ser aprobada por el poder Legislativo, sin más exigencia de criterios que poseer instalaciones físicas adecuadas, recursos humanos calificados y que el proyecto sea viable económicamente (Art. 5°). Se estableció que la UNA fuera el modelo para la elaboración de sus planes y programas de estudios e investigación (Art. 6°). Esto, prácticamente implicaba que el criterio de calidad de partida lo daba la UNA. También se creó la figura del Consejo de Universidades, institución que tenía a su cargo, entre otras, “coordinar y evaluar periódicamente las actividades universitarias en el orden nacional”, y “supervisar los planes y programas de estudios, y la observancia del régimen universitario” (Art. 6°). Es decir, era la encargada de evaluar una cierta calidad de funcionamiento de las universidades, aunque no se conoce un mecanismo para evaluar la calidad a partir del modelo de la UNA. Con este marco regulatorio se crearon, poco después de la instauración de la democracia, las siguientes universidades: Universidad del Norte (1991), Universidad Columbia del Paraguay (1991), la Universidad Autónoma de Asunción (1991), Universidad Privada del Este (1992), la Universidad Autónoma del Paraguay (1992) y la Universidad Comunera (1992). Al promulgarse la ley 136/1993 de universidades, la tasa de matriculación de jóvenes comprendidos entre 19 a 24 años era del 10 % (unos 43.000 estudiantes), un número poco significativo aún para el sistema educativo, una de las coberturas más bajas del promedio señalado para América Latina y el Caribe (18,7 % en 1990) (Sarubbi, 1994).

A tres años de la caída de la dictadura, en 1992, se promulgaba la nueva Constitución Nacional, con su artículo 79° que establecía la finalidad de la Educación Superior, en sus tres ejes principales: docencia, investigación y extensión. No estableció nada respecto al modelo de Universidad, salvo lo relacionado a que la misma debía responder a la “política educativa y a los planes de desarrollo nacional”. Se integró por primera vez la figura del instituto superior, de nivel universitario, en el subsistema de la Educación Superior.

Al amparo del proceso de democratización, en el contexto de libertades públicas, que se inicia con un nuevo gobierno, primero de facto y luego electo, se crea un nuevo marco regulatorio para la Educación Superior, la Ley N° 136/1993, casi inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Nacional. Si bien significó un gran avance en materia de regulación, se creó un vacío legal al no incluir a los institutos superiores dentro de su ámbito de regulación. Tampoco tuvo una regulación especial para la habilitación de carreras y programas, fuera de la establecida en los propios estatutos de la Universidad que así lo quisiera, en uso de su autonomía.

Las condiciones para la creación de una Universidad establecidas en esta Ley fueron las siguientes:

- a) Aprobar los estatutos que regirán el funcionamiento de la entidad;

⁴ La dictadura de Stroessner se denomina al régimen encabezado por el Gral. Alfredo Stroessner, que gobernó el Paraguay de manera autoritaria por 35 años (1954-1989).

- b) Poseer instalaciones físicas, requeridas para el eficiente funcionamiento de las unidades pedagógicas y de investigación;
- c) Disponer de los recursos humanos calificados para el cumplimiento de sus fines;
- d) Presentar un proyecto en el que se demuestre la viabilidad económica, los recursos que se aplicarán para alcanzar los fines propuestos y los beneficios que se brindarán a la colectividad a la que se integre.

Es decir, se les pedía una normativa orgánica, un local adecuado, docentes y funcionarios calificados y un presupuesto operativo con respaldo financiero suficiente. Todo se reducía a la presentación de papeles, planos del edificio, lista de docentes y una cuenta bancaria con fondos suficientes, más o menos. En el marco de vigencia de esta Ley se crearon 3 universidades nacionales fuera de la Capital, Asunción: la Universidad Nacional de Pilar, la Universidad Nacional del Este y la Universidad Nacional de Itapúa. Además, fueron creadas unas 15 universidades privadas.

Con esta Ley se instaló una cierta institucionalidad para la creación de universidades, con la conformación del Consejo de Universidades, una suerte de consejo de rectores pares, con representantes de la UNA, de la UC, uno más por las públicas y otro por las privadas, respectivamente. Así quedó establecida que la creación de las universidades debe ser por Ley, con dictamen previo favorable del Consejo de Universidades, aunque no se indicaba que el dictamen debía ser vinculante. Pero esta sería una única instancia de intervención real del Consejo de Universidades. Aunque la Ley determinó que el Consejo podía pedir al Poder Ejecutivo, con acuerdo del Poder Legislativo, la intervención de una Universidad, esta era una posibilidad bastante remota, pues el Consejo no fue dotado con los recursos financieros ni administrativos mínimos que le permitieran operar o contratar profesionales idóneos que pudieran ejercer un mínimo control. De hecho, no se conoce ninguna intervención de una Universidad durante el periodo de vigencia de esta Ley (1993-2006).

Como podrá apreciarse, fue una ley bastante básica y liberal dentro de todo, con lo cual se dejaba en manos de las mismas instituciones de Educación Superior decidir y desarrollar sus propios conceptos y gestión de calidad educativa, fuera de las condiciones básicas nombradas más arriba. Se puede decir que la calidad estaba sobreentendida.

Uno podría pensar que una vez que se haya derribado uno de los principales obstáculos para la democracia y la modernización de la sociedad paraguaya, como lo fue la dictadura de Stroessner, la Educación Superior sería naturalmente beneficiada por los vientos democráticos. Sin embargo, como diría Rivarola (2008) al hacer un análisis retrospectivo, “la educación superior universitaria y no universitaria se mantiene como la más rezagada”.

Aun así, a las nuevas universidades creadas en este periodo hay que darles el beneficio de la duda y dejar pensar que tenían las mejores intenciones, aunque no los suficientes recursos iniciales para dotarse de equipamientos y personal adecuados, a la altura de una Universidad de calidad superior, como el que algunos conocieron al estudiar en países de la región o en el hemisferio norte. Sin embargo, lo crítico fue que ni la clase académica ni la clase política hayan apostado por un sistema de aseguramiento de la calidad de la oferta educativa, más allá de los conceptos particulares y las buenas intenciones de los fundadores y gestores de las instituciones educativas. Mientras todo el país se movilizaba en torno a la reforma de la educación básica y media en los años 90 como una de las

urgencias a resolver por la democracia, la Educación Superior decidió mantenerse al margen. Como observa Domingo Rivarola (2007), “la universidad paraguaya se mantuvo distanciada e indiferente al vasto esfuerzo de cambio llevado a cabo en los niveles básico y medio”, (con una) “resistencia a emprender cambios estructurales, sea en el plano del sistema de gobierno o de la estructura y orientación académica” (p. 737).

Precisamente, por la inercia misma de esa resistencia a emprender cambios significativos en el sistema, en el año 2006 se adelantaron los intereses políticos y económicos de ciertos sectores que hallaron eco en el Congreso Nacional para aprobar, por sanción ficta, la Ley N° 2529/2006 que modificó sustancialmente la Ley N° 136/1993, con el supuesto de la libertad plena que otorgaba la autonomía universitaria, por un lado, y las atribuciones discrecionales del Congreso Nacional para crear universidades e institutos superiores por la vía de la Ley, por el otro.

En efecto, con esta Ley se derogó la obligatoriedad de contar con el dictamen favorable del Consejo de Universidades antes de tratar la Ley de creación de una Universidad. En adelante, el Congreso Nacional, por sí y ante sí, aun en contra del dictamen del Consejo de Universidades (lo cual ocurrió realmente) podía crear cualquier institución de Educación Superior con unas mínimas condiciones que se limitaban en realidad a presentar papeles. Así también, las IES podían erigir filiales y habilitar carreras en cualquier lugar del país y en cualquier condición. Se crearon entonces carreras con la sola mención en una lista dentro de una resolución de las máximas autoridades de la institución educativa superior. Igualmente, se podía habilitar carreras en cualquier tipo de local: una casa particular, un salón comercial, un colegio o escuela y hasta en un shopping comercial. De allí vino el desagradable mote de “universidades de garaje” con el que el público y los medios denominaron a este tipo de instituciones. Esta situación se prolongó por espacio de cuatro años, tiempo suficiente para que se duplicara la cantidad de IES y se habilitara un sinnúmero de carreras y filiales de dudosa calidad educativa. La mayoría de las clases se desarrollaba por módulos, con un mínimo cumplimiento horario. En algunos casos, las clases solían iniciar los viernes a la noche y continuaban los sábados por la mañana y tarde, sin importar qué tipo de carrera era.

Esto, sin duda, afectó gravemente la calidad de la enseñanza y la idoneidad de los egresados. Alarmados, una mayoría del Congreso Nacional volvió a modificar la Ley N° 2529/2006 mediante la Ley 3973/2010, con lo que se regresó al Consejo de Universidades sus atribuciones, pero sin ofrecer cambios estructurales. Poco después, se estableció, por ley, una moratoria para el tratamiento de creación de nuevas universidades, hasta tanto se tenga una ley específica y un organismo rector que controle y regule el subsistema de Educación Superior.

Esto se concretó finalmente con la promulgación de la Ley N° 4995/2013 de Educación Superior. En dicha ley se creó el organismo rector de la Educación Superior, el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES), conformado por representantes de diferentes instituciones y componentes de la comunidad universitaria: altos funcionarios del ámbito educativo, rectores, docentes y estudiantes (13 miembros en total). Dentro de sus amplias funciones (Art. 9°) podría decirse que se sentaron las bases para asegurar una calidad mínima de la Educación Superior, se establecieron condiciones para la creación, la continuidad, intervención y/o clausura de las carreras o instituciones de Educación Superior. De hecho, a su cargo está la regulación, el control y el

desarrollo de la misma. De particular relevancia para el aseguramiento de la calidad en este subsistema es su inciso f:

Ofrecer información pública sistemática sobre la calidad de las carreras e Instituciones de Educación Superior, sobre la base de la información proporcionada por la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.

Dentro de este largo proceso, con la incorporación de la Ley N° 4995/2013 y con el funcionamiento del CONES, con las primeras regulaciones e intervenciones para ordenar el subsistema de Educación Superior, al 2019 ya se puede ofrecer un panorama más claro sobre el número y los tipos de instituciones de Educación Superior, según se detalla en el Gráfico 1:

Gráfico 1: Instituciones de Educación Superior por tipo de gestión

INSTITUCIONES		SECTOR				TOTAL
		PRIVADO		OFICIAL		
		C	%	C	%	
Universidades		46	84	9	16	55
Institutos Superiores		29	78	8	22	37
Institutos Profesionales del 3º Nivel	Institutos de Formación Docente	29	42	40	58	69
	Institutos Técnicos Superiores	222	98	5	2	227
TOTAL		326	84	62	16	388

Fuente: Boletín ANEAES 2019

Las Instituciones responsables del aseguramiento de la calidad de la Educación Superior en el Paraguay

Con la promulgación de la Ley N° 4995/2013 de Educación Superior, se completó en cierto modo el sistema estatal que podría dar un sustento institucional a los esfuerzos de aseguramiento de la calidad en el sector. Se podría decir que se construyeron las bases para despegar hacia la calidad, aunque con muchas trabas y, a veces, retrocesos. Tras un proceso de negociaciones políticas y presiones de la misma sociedad civil, se fueron perfeccionando y creando las instituciones que tendrían a su cargo asegurar la calidad de la Educación Superior. Cada una de ellas con conceptos y funciones diversas, llenas de buenas intenciones, pero que en la práctica a veces operaban con muchas dificultades y limitaciones.

Dichas instituciones son:

- a) El Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), creado por Decreto Ley N° 19.392 del 13 de agosto de 1943, renovada con su Ley N° 1246/1998 y su reciente Carta Orgánica (Ley

- N° 5749/2017), aunque con limitadas atribuciones respecto a las universidades e institutos superiores, tiene plenas atribuciones reguladoras y de control sobre los institutos profesionales del tercer nivel;
- b) La Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), creada por Ley N° 2072/2003, sobre cuyas atribuciones y acciones se hablará más adelante;
 - c) El Consejo Nacional de Educación Superior (CONES), creado por Ley N° 4994/2013, a cuyo cargo está la regulación, control, apertura y clausura de las universidades e institutos superiores;
 - d) El Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT), creado por Ley N° 2279/2003, cuya misión es “coordinar, orientar y evaluar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, promoviendo la investigación científica y tecnológica, la generación, difusión y transferencia del conocimiento; la invención, la innovación, la educación científica y tecnológica, el desarrollo de tecnologías nacionales y la gestión en materia de ciencia, tecnología e innovación...”. Esta institución contribuye financieramente con calidad de la investigación ya que proporciona recursos para investigación, laboratorios y formación de científicos.

La Agencia de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES)

De estas cuatro instituciones, se analizará el desarrollo institucional y la contribución de la ANEAES en el aseguramiento de la calidad de la Educación Superior.

Los prolegómenos del ordenamiento institucional para asegurar la calidad de la Educación Superior hay que situarlos a mediados de los años 90. Diversos sectores de la sociedad y del Estado comenzaron a movilizarse para intentar articular una suerte de reforma de la Educación Superior, y trataron de proseguir con lo que estaba ocurriendo en los niveles educativos, básico y medio. Según Rivarola (2008) el principal núcleo estaba organizado con el apoyo del Círculo Paraguayo de Médicos, los sucesivos congresos promovidos por el Consejo de Universidades y el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC), quien trataba de hallar una articulación con la Comisión Nacional de Reforma de la Educación Superior. Hubo esfuerzos por parte del Ministerio de Educación para impulsar la reforma de la misma. Sin embargo, los principales dirigentes de las universidades, según Rivarola (2008), declinaron participar en el proceso, y apelaron a la autonomía universitaria.

En la mayoría de los casos, los temas se centraron en el diagnóstico del subsistema de la Educación Superior y en fortalecer la propuesta de considerarla como bien público. En este contexto, todos los esfuerzos se trabaron políticamente por mucho tiempo.

Empero, por un acuerdo de cooperación entre el BID y el gobierno del Paraguay a mediados de los años 90, se creó en el Congreso Nacional una iniciativa para acelerar los estudios de ciertas leyes fundamentales para las instituciones de la naciente democracia, que asegurarían una transición institucionalizada. Así lo fue en el ámbito de la educación, en general. Hubo recursos financieros y humanos disponibles para el efecto. Una de las conquistas más importantes de esta iniciativa fue el estudio y la creación de la Ley N° 1264/1998 General de Educación, que le dio el marco legal al esfuerzo de la Reforma Educativa. En esta Ley ya se hacía referencia al concepto de la calidad de la educación y su evaluación en general (Art. 20° al 22°), pero no se refería

explícitamente a la Educación Superior. Sí se estableció que: a) la Educación Superior debía tener su regulación propia (Art. 47°); b) que la Educación Superior formaba parte del sistema educativo nacional; c) que la misma estaba conformada por las universidades, los institutos superiores, los institutos de profesionales del tercer nivel, los que, a su vez, están conformados por los institutos de formación docente y de formación técnica superior.

La Comisión Bicameral de Educación conformada para impulsar leyes que afectaban al sector educativo y cultural, ya daba impulso, incluso antes, al estudio de un anteproyecto de Ley de Educación Superior y la creación de una Agencia de evaluación y acreditación de la misma, que reflejara los aires de reforma que soplaban entonces. En un proceso un tanto históricamente inverso, se pudo crear primero la Agencia, en el 2003, y solo tardíamente se promulgó la Ley de Educación Superior.

Paralelamente, dos hechos fundamentales darían impulso a la institucionalización de los procesos de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior: la firma del tratado del MERCOSUR, en Asunción (1991), y los posteriores protocolos firmados respecto a la educación, en el marco de dicho Tratado y que obligaban a los estados partes a realizar los cambios necesarios sobre los asuntos acordados. Uno de ellos era la calidad de la Educación Superior. Es lo que ocurrió con la firma del Memorándum de Entendimiento (2002) entre los estados partes, para implementar un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los países del Mercosur (MEXA), incluidos Bolivia y Chile.

En el Memorándum de Entendimiento se establecieron:

- Los criterios de calidad y los procedimientos,
- Una convocatoria general a la acreditación de las carreras de Agronomía, Ingeniería y Medicina,
- Los plazos para inscribir carreras.

Así, los procesos de evaluación con fines de acreditación se iniciaron con las carreras de Agronomía, Ingeniería y Medicina.

Con el impulso del Mercosur Educativo de algunos académicos y rectores, y de algunos parlamentarios paraguayos, se inició y culminó, sin muchas resistencias, el estudio de la Ley de creación de una agencia estatal de acreditación de la Educación Superior. Así, en el año 2003 se promulgó la Ley N° 2072 “De creación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior” (ANEAES), “con la finalidad de evaluar y en su caso, acreditar la calidad académica de las instituciones de educación superior que se someten a su escrutinio y producir informes técnicos sobre los requerimientos académicos de las carreras y de las instituciones de educación superior” (Art. 1°).

La Ley N° 2072 estableció que la participación en los procesos de evaluación externa con fines de acreditación tendría un carácter voluntario, con excepción de las carreras de “derecho, medicina, odontología, ingeniería, arquitectura e ingeniería agronómica, y para aquéllas que otorguen títulos que habiliten para el ejercicio de profesiones cuya práctica pueda significar daños a la integridad de las personas o a su patrimonio” (Art. 2°).

La ANEAES, dirigida por un Consejo Directivo de cinco miembros representantes de diversas instancias públicas y privadas en sus inicios dependía del Ministerio de Educación y Ciencias,

pero gozaba de autonomía técnica y académica para el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, la dependencia financiera y administrativa la dejaba en una posición vulnerable respecto a los avatares políticos, ya que la cartera de educación podía cambiar de política -teóricamente- cada 5 años, al renovarse vía elecciones el Poder Ejecutivo. Sin embargo, en la práctica, los cambios en la conducción de dicho Ministerio se daban con más asiduidad que lo prescripto en los tiempos de la transición democrática. Así ha ocurrido en el transcurso de la breve historia de la ANEAES, en el que hubo conatos de injerencia política en su conducción y hasta un intento de asfixia financiera que afectó su operatividad. Solo pudo sobrevivir gracias a sus conductores y a sus pocos funcionarios comprometidos que respondieron a la altura de las exigencias con sus propios esfuerzos y peculio. Recién a partir del año 2013, la nueva Ley N° 4995 de Educación Superior, le aseguraba un estatus autónomo y autárquico, financiero y administrativo, que se efectivizó dos años más tarde.

Es más, esta misma ley le ampliaba las atribuciones a la ANEAES, en el sentido de que ya no solo evaluaría carreras de grado, sino también a las mismas instituciones de Educación Superior, sus filiales, sus carreras y programas de posgrado (Art. 82°). Otro impulso importante para la labor de la ANEAES fue que la acreditación se constituiría en una condición indispensable para el acceso al financiamiento, a contratos y empleos públicos por parte de Estado:

La acreditación de las carreras es un requisito indispensable para acceder a fondos públicos y becas del Estado, así como para acceder a concursos, licitaciones y prestaciones de servicios al Estado. La acreditación de programas será necesaria para el reconocimiento oficial de las carreras reguladas por el Estado (Art. 82°).

Más allá de las dificultades señaladas más arriba, la Agencia pudo elaborar los criterios de calidad de las carreras nombradas explícitamente en el Art. 2° de la Ley. En efecto, los primeros 5 años (2003-2008) fueron invertidos en la organización institucional y en la elaboración de las bases conceptuales-operativas y metodológicas del Modelo de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, con una característica muy especial, cuya práctica garantizaba la conformidad de las instituciones afectadas: los conceptos, métodos y criterios de calidad fueron (y siguen siendo) elaborados en acuerdo con las instituciones de Educación Superior y el asesoramiento de expertos consultores nacionales e internacionales. El concepto básico es que por sobre la Educación Superior no existe una instancia que pudiese juzgar por sí y ante sí a las IES, en representación del Estado. Son las propias instancias académicas, constituidas en pares, las que pueden establecer los criterios y procedimientos de evaluación, con la coordinación de la representación estatal y la sistematización realizada por otros académicos de igual nivel.

El proceso de evaluación y acreditación de la calidad en Educación Superior

El sistema de evaluación y acreditación de la Educación Superior en Paraguay es un proceso que involucra varios actores y momentos, que por su complejidad busca aproximarse a la objetividad, en razón de las múltiples perspectivas de abordaje del objeto evaluado. Se realiza sobre la base de un Modelo Nacional que conceptualiza la manera como debe realizarse la evaluación de una institución, carrera o programa. La evaluación analiza los insumos, la estructura, el proceso y las salidas en términos de resultados. Todo ello basado en el enfoque sistémico, en el entendido que un sistema es un todo organizado compuesto de elementos que interaccionan de una manera determinada

(ANEAES, p. 16). Dichos elementos se organizan en cinco dimensiones: el gobierno de la institución, carrera o programa; lo académico; las personas; los recursos e infraestructura, y los resultados e impacto.

El proceso se compone básicamente de tres etapas: i) la Autoevaluación, realizada por la misma institución evaluada; ii) la Evaluación Externa, realizada por un Comité de Pares Evaluadores académicos seleccionados a través de un riguroso proceso; iii) el análisis del Informe Final y Dictamen por parte del Consejo Directivo. Tanto los Comités de Autoevaluación como los Comités de Pares son instruidos en el concepto y métodos de aplicación del Modelo Nacional por la ANEAES.

En la etapa de Evaluación Externa, el Comité de Pares visita la institución, emite un Informe Preliminar, el cual es puesto a consideración de la institución evaluada, la que así tiene la oportunidad de realizar su descargo u observaciones a dicho informe mediante la muestra de las evidencias que sustenten sus argumentos. Estas observaciones son nuevamente puestas a consideración del Comité de Pares, el cual puede ratificar o rectificar su informe, de acuerdo a las evidencias presentadas. Todo el proceso es atentamente observado por un técnico académico, funcionario de la Agencia, sin incidir en la redacción del Informe Final, que queda a cargo del Comité de Pares. El Informe Final es puesto a consideración del Consejo Directivo, que después de una atenta lectura del Informe de Autoevaluación y del Informe Final, con las evidencias arrimadas, emite un dictamen que puede ser: de Acreditación o de No Acreditación. En caso necesario, el Consejo puede convocar a los pares o escuchar en sesión ordinaria a los representantes de la institución evaluada para profundizar o responder a dudas puntuales. En caso de que el Informe contenga debilidades que pueden ser subsanables en un plazo relativamente breve (9 meses), el dictamen final es postergado hasta que la institución reciba una segunda visita del Comité de Pares para constatar la implementación del plan de mejoras sugeridas por este en su informe anterior. Si las debilidades han sido superadas satisfactoriamente, el dictamen finalmente puede ser el de Acreditación.

A partir del año 2008 hasta la fecha, la ANEAES ha estado realizando convocatorias anuales sucesivas a las instituciones de Educación Superior para inscribirse a los procesos de evaluación y acreditación de sus carreras, en aquellas señaladas explícitamente por la Ley N° 2072. Desde el año 2016, el Consejo Directivo amplió el número de carreras a ser evaluadas de manera obligatoria, interpretando el referido artículo en su última frase: "...aquellas que otorguen títulos que habiliten para el ejercicio de profesiones cuya práctica pueda significar daños a la integridad de las personas o a su patrimonio", en un sentido amplio e inclusivo. En virtud de esta interpretación, unas 42 carreras han ingresado en las generales indicadas por la Ley como de evaluación obligatoria, de las cuales 25 cuentan actualmente con criterios de calidad y son las siguientes: Medicina, Odontología, Ingeniería y sus combinaciones, Ingeniería Agronómica y sus combinaciones, Arquitectura, Derecho, Veterinaria, Enfermería, Bioquímica, Farmacia, Kinesiología y Fisioterapia, Nutrición, Ciencias de la Educación, Obstetricia, Administración, Contabilidad, Economía, Ingeniería en Informática, Licenciatura en Informática, Ingeniería en Zootecnia, Matemática, Psicología, Trabajo Social, Lenguas y Educación Inicial.

Desde el 2019 se incluyó la evaluación de programas de posgrado, aunque desde hace algunos años se iniciaron, de manera incipiente, las evaluaciones de especializaciones médicas⁵.

Actualmente, ya han pasado por los procesos de evaluación unas 793 carreras y programas. De ellas resultaron acreditadas unas 347 carreras y programas correspondiente al Modelo Nacional y al Sistema ARCU-SUR, lo cual representa un 40 % del total (ver Gráfico 2).

Gráfico 2: Evolución de evaluaciones de carreras realizadas por las ANEAES desde 2009



La ANEAES no solo ha llevado a cabo evaluaciones de carreras según el Modelo Nacional. En virtud de los acuerdos en el Mercosur, también ha realizado evaluaciones con fines de acreditación según el sistema ARCU-SUR, en las carreras de grado⁶ de: Medicina, Agronomía, Arquitectura, Odontología, Veterinaria, Enfermería, Ingeniería, Farmacia, Economía y Geología.

Actualmente la Agencia desarrolla el proceso de evaluación en el Modelo Nacional y el Sistema ARCU-SUR.

En la siguiente tabla se puede observar la evolución de las evaluaciones en Paraguay.

⁵ Aunque las especializaciones se consideran de posgrado en el Paraguay, las médicas tienen una característica especial que implica un mayor número de horas, especialmente de práctica, mucho más de las 360 horas mínimas que la ley establece para este nivel.

⁶ En algunos países se denominan carreras de pregrado.

Gráfico 3: Evolución de las evaluaciones en el Modelo Nacional-Sistema ARCU-SUR

Resultados de la evaluación	Modelo Nacional	ARCU-SUR	Total
Carreras Acreditadas	305	35	340
Programas Acreditados	40		40
No acreditados/ Postergados Evaluación Diagnóstica	446		446
Total			793

Fuente: www.aneaes.gov.py

En el 2019, la ANEAES ha aprobado e iniciado el proceso de evaluación y acreditación institucional, a través de dos mecanismos:

- a) El Mecanismo de Evaluación y Acreditación Institucional de Universidades e Institutos Superiores, instrumento con el cual ya se encuentran en proceso de evaluación ocho universidades y ocho Institutos Superiores de gestión pública.
- b) El Mecanismo de Evaluación y Acreditación para Institutos de Formación Docente, cuya convocatoria para inscribirse en los procesos de evaluación y acreditación ya se inició a fines del 2019.

Mientras, el Mecanismo de Evaluación y Acreditación de Institutos Técnicos Profesionales, ya se encontraba en proceso de aprobación final para fines del 2019 o inicios del 2020.

Conclusión

Desde sus inicios, la calidad de la Educación Superior en el Paraguay estuvo marcada por las intenciones políticas de quienes la fundaron y sostuvieron en el tiempo. Por un lado, el interés claro de formar profesionales que, en cierto modo, reproducían las carreras tradicionales que se ofrecían en otros países y latitudes, sin analizar la pertinencia de dichas carreras a las necesidades de la población y el país en ese momento o para el futuro inmediato; algo que, de hecho y de algún modo sigue sucediendo en el Paraguay, con excepción de las carreras y profesiones que sí tienen demandas reales en el medio. Por otro lado, la Educación Superior también ha servido en parte para reproducir y sostener el orden social vigente. En pocas ocasiones ha sido la Universidad, este sentido, el lugar desde el cual se hacían propuestas para un proyecto nacional que pudiera favorecer a la población y al desarrollo humano. Hubo voces críticas acerca del modelo vigente, pero de estudiantes y docentes, mas no como propuesta científica o política de la institución.

Definido así el modelo de Educación Superior, más como práctica que como proyecto pensado y planeado, la calidad se circunscribía más como eficiencia de su docencia; su prestigio y experiencia en la educación de los jóvenes. Y nada más. Muy pocos aportes se han hecho a través de la investigación, tarea que no pudo ser imitada de los supuestos modelos más allá de las fronteras. Sí hubo notables investigadores que egresaron, en algunos casos, de universidades nacionales o extranjeras, que contribuyeron al acervo historiográfico del país, pero lo hicieron fuera del ámbito de la Universidad.

Durante casi todo el siglo XX, el concepto de calidad fue una práctica operada por solo dos universidades, y esta era sobreentendida, no se discutía. Pero en el último decenio de ese siglo irrumpió con fuerza la proliferación de instituciones de Educación Superior, públicas y privadas, lo cual generó una preocupación por la calidad. A partir de allí, trabajosamente, se fueron creando las instituciones, como la ANEAES y el CONES, cada uno en su ámbito de competencia. De ambas, la ANEAES es el organismo técnico encargado de evaluar y acreditar la calidad académica de las instituciones de Educación Superior. Tras el incremento exponencial de las evaluaciones desde el 2015, podría decirse que se ha instalado la cultura de la evaluación en las IES, aun en aquellas instituciones que pocos años antes tenían dificultades para reunir los requisitos mínimos de la ley. Además, ha formado una generación de académicos en los rigores de los mecanismos de evaluación, tanto de pares como de integrantes de comités de autoevaluación.

Con todo esto, es necesario considerar algunos desafíos para el futuro inmediato, si se quiere seguir creciendo en calidad hasta promover, incluso, nuevos paradigmas para el aseguramiento de la calidad de la Educación Superior en América Latina:

- a) Ante la rigidez del actual modelo, corresponde desarrollar una epistemología diferenciada que considere los factores que obligan a desarrollar nuevos tipos de ofertas educativas a partir de las exigencias de la flexibilidad de la demanda de empleo de alta calificación, los nuevos paradigmas de aprendizaje y de adquisición de conocimientos por medio de las TIC, y la necesaria interdisciplinariedad en la investigación. Esto obligará a evaluar la capacidad de formular cuál es el perfil del egresado que se busca lograr con el proyecto educativo.
- b) Sin dejar de lado aun los criterios de calidad como estándares universales, habrá que incluir como principal criterio la capacidad de autoevaluación, de implementación de mejoras y de innovación continua como criterios de calidad que garanticen y conecten mejor la autonomía con la calidad de las IES.
- c) Ante la fatiga de la evaluación realizada cada 5 años, sería recomendable avanzar con nuevas fases de criterios, previendo que la institución habrá estado en franco desarrollo a partir de su última acreditación. Puede que no, pero en todo caso, la responsabilidad de la autoevaluación y la implementación de mejoras, de suyo, debería estar prácticamente bajo la responsabilidad total de la institución. Y esto es lo que se debería evaluar, en todo caso.
- d) En relación con el impacto de las tecnologías en los sistemas de aprendizaje, la evaluación de calidad deberá estar atenta a las innovaciones que fácilmente pueden quedar fuera de los cánones tradicionales de enseñanza e investigación. Aquí el criterio debe ser amplio e inclusivo.
- e) Otro desafío es evaluar la calidad como pertinencia del servicio educativo en relación con el contexto, tanto local como internacional, en un mundo globalizado, con fronteras difusas, como ocurre entre muchos países de América Latina con intenso tráfico de personas y mercaderías. Esta situación ya está presente en el Paraguay con las universidades de frontera.

Finalmente, lo intrínsecamente bueno del concepto de calidad es que se refiere a la mejora continua. Y esta se realiza como resultado de evaluaciones periódicas, en contacto permanente con

la realidad y mediante el análisis de los signos de los tiempos. Es lo que se ha intentado hacer con esta breve reseña sociohistórica.

Referencias bibliográficas

- ANEAES. Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. *Conceptos Fundamentales*. Recuperado de www.aneaes.gov.py
- Buendía Espinoza, A. (2007). El concepto de calidad: una construcción en la educación superior. *Revista Reencuentro*, (50), 28-34. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/340/34005005.pdf>
- Cardozo, E. (1988). *Paraguay Independiente*. Recuperado de <https://paraguay-historia.blogspot.com/2010/04/el-gobierno-de-carlos-antonio-lopez.html>
- Delors, J. (1996). Los cuatro pilares de la educación. En Informe de la UNESCO de la Comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI, *La educación encierra un tesoro* (pp. 91-103). Madrid, España: Santillana/UNESCO.
- Duran Estragó, M. (2011). *La Constitución Nacional de 1870*. Recuperado de <http://www.cultura.gov.py/2011/05/>
- Elías, R. y Segovia, E. (2015). *La Educación en tiempos de Stroessner*. Recuperado de <http://desarrollo.org.py/admin/pdf/publications/01-10-2015-10-50-19-1849350728.pdf>
- Harvey, L., & Green, D. (1993). *Defining Quality. Assessment and Evaluation in Higher Education*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/0260293930180102>
- MEC (1998). *Ley General de Educación*. Asunción, Paraguay.
- Montero Tirado, J. (2009). CONEC. Educación y Cambio. *Revista del Consejo Nacional de Educación y Cultura*, 1, (1), 5-7.
- Prioretti, J. L. (2016). *Calidad educativa, ¿Es lo mismo que Excelencia educativa? Y ¿Perfección educativa?* Recuperado de <https://inclusioncalidadeducativa.wordpress.com/>
- Rivarola, D. (2007). La universidad paraguaya, hoy. En F. López Segrera y D. Rivarola (Comps.), *La universidad ante los desafíos del siglo XXI*, pp. 735-764.
- Samuelson, P. A. (1954). "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*", vol. XXXVI, pp. 387-388. (Traducción en castellano en Hacienda Pública Española, núm. 5, 1970).
- Sarubbi, V. (1994). *Un sistema de educación superior para el Paraguay democrático*. Asunción: CIDSEP-Universidad Católica.
- UNESCO (1972). *Learning to be: The world of education today and tomorrow, Report of the International Commission on the Development of Education*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (1998). Declaración Mundial sobre Educación Superior para el siglo XXI: Visión y Acción. En *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y acción*. Paris.
- Universidad ORT. Facultad de Ingeniería. Ing. Bernard Wand-Polak. *Qué es la acreditación*. Recuperado de <https://fi.ort.edu.uy/2414/17/que-es-la-acreditacion.html>
- White, R. A. & Thompson, R. S. (1984). La primera revolución radical de América: la política económica de la independencia del Paraguay. Asunción, Paraguay: Ediciones La República.