

Influencias del neoliberalismo en la construcción de la identidad del profesorado en el contexto de la reforma universitaria en el Paraguay¹

Influences of neoliberalism in the construction of faculty identity in the university reform context in Paraguay

 **Francisco Javier Giménez Duarte²**

Resumen

Este trabajo tiene como propósito una revisión teórica respecto de las características que configuran la identidad profesional del docente en el Paraguay desde algunos rasgos del neoliberalismo identificados en las reformas de la educación superior universitaria en América Latina y que incidieron en los distintos documentos de las políticas públicas nacionales que se implementaron en el subsistema universitario. Se identifican elementos claves del neoliberalismo en la construcción identitaria del profesor universitario que condicionan el ejercicio de su profesión y atentan contra su libertad de cátedra. Se concluye que los elementos neoliberales que estructuran las políticas públicas y desde los cuales se construye su identidad, contradicen las declaraciones fundamentales, los deberes y derechos y, particularmente, los fines de la educación establecidos en la Constitución Nacional.

¹ El artículo presenta resultados derivados del proyecto de investigación denominado "El Derecho a la Educación Superior en el Paraguay" desarrollado en el periodo 2020, por un miembro investigador de la Facultad de Ciencias, Tecnologías y Artes de la Universidad Nacional de Pilar. Esta publicación es responsabilidad exclusiva del autor y, en ningún caso, refleja la opinión de la institución.

² Doctor en Filosofía. Docente investigador de la Universidad Nacional de Pilar (Paraguay). Miembro investigador del Grupo de Trabajo: "Universidades y Políticas de Educación Superior" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Email: consultoraepisteme@gmail.com

Palabras clave: Neoliberalismo; educación superior universitaria; identidad profesional del docente universitario; políticas públicas; Constitución Nacional.

Abstract

This work presents a critical reflection of the characteristics that make up the teacher's professional identity in Paraguay. From some neoliberalism features, identified in the reforms of university higher education in Latin America and that influenced the different documents in the national public policies that were implemented in the university sub system. Key neoliberalism elements are identified in the university teacher's identity construction that condition the practice of their profession and threaten the freedom of teaching. It is concluded that the neoliberalism elements that make up public policies and, from which, university teacher's professional identity is built up, contradict fundamental declarations, duties and rights and, specially, the purpose of education established in the National Constitution.

Keywords: Neoliberalism; university higher education; university teacher's professional identity; public policies; National Constitution.

Estudiar la reforma escolar es interpretar cómo las categorías y los propósitos políticos van disciplinando y configurando nuestros sentidos de la elección y la posibilidad.

Thomas Popkewitz

1. Introducción

En estas dos últimas décadas abundaron la literatura respecto de la identidad del docente universitario formando parte de uno de los temas de análisis de las reformas de la educación superior (Alonso, Lobato y Araldia, 2015) y, particularmente, de la reforma del subsistema universitario.

Las reformas implantadas en la educación superior universitaria en América Latina, a partir de la década de los 90 hasta la actualidad, tiene un denominador

común como paradigma epistemológico: el neoliberalismo como marco orientador de las políticas públicas (Betancur, 2008). En este marco, identificaremos algunos rasgos más significativos del neoliberalismo en las reformas de la educación universitaria latinoamericana, como las "(...) que se han llevado a cabo en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, México y Venezuela" (Mollis, 2003, p.10), para reconocer qué características influyeron en el debate sobre la reforma universitaria en Paraguay.

A través de un análisis descriptivo-crítico sustentado en una revisión teórica de los documentos donde se delinear las políticas públicas de la educación superior y, específicamente, las referidas al ámbito universitario, nuestro objetivo es demostrar como las categorías conceptuales neoliberales condicionan las políticas públicas, construyen la identidad del docente universitario paraguayo y contradicen las declaraciones fundamentales, los deberes, derechos y particularmente, los fines de la educación establecidos en la Constitución Nacional.

El análisis parte de los preceptos establecidos en la Constitución Nacional promulgada en el año 1992 porque consideramos que esta señala las concepciones ideológicas y políticas que debe orientar un sistema educativo, a través de la formulación e implantación de las políticas públicas para luego indagar, cuáles fueron las ideas que formaron parte del proceso de la reforma y desde las cuales, se sugirió el modelo de universidad para el país.

Examinamos desde el paradigma de universidad que se plantea, las caracterizaciones de la figura del docente como ideal de reforma y el rol que lo asignan para el ejercicio de su profesión académica, para ocuparnos de los caracteres de la identidad del docente en los distintos documentos donde se formulan la política pública de la educación superior.

2. Neoliberalismo y educación universitaria

Desentrañar el concepto de neoliberalismo, en tanto ideología y sus manifestaciones en diferentes campos y, particularmente, en el educativo es una tarea necesaria para comprender sus implicancias. Se identifica en la conceptualización tres dificultades preliminares: a) como retórica política se

disemina en diferentes ámbitos de cierto nivel de complejidad como la cultura, la economía y la teoría democrática, b) en el ámbito político es reemplazado como sinónimo por nueva derecha o neoconservadurismo, y; c) es tan importante por su incidencia en las políticas públicas en el escenario internacional que amerita su análisis (Angulo, 1999). Independientemente de las dimensiones y dificultades que contempla el concepto, autores como (Pérez, 1998; Gimeno, 1999; Torres Santomé, 2017) definen como el rasgo más característico de la acepción del neoliberalismo en la educación, la dimensión economicista en términos de mercado y privatización. Su influencia, sobre todo, en las políticas públicas es muy significativa "(...) porque impregna más profundamente de lo que podemos imaginar tanto la cultura social de un sector mayoritario de la sociedad civil, como, así mismo, la cultura política de las élites gobernantes, administradores, funcionarios y técnicos cualificados ..." (Angulo, 1999, p.22).

Para dimensionar el auge que el neoliberalismo tuvo en los diseños de las reformas políticas, económicas y sociales en el escenario internacional, se puede mencionar como antecedentes la conformación en el año 1973 de la Comisión Trilateral cuyos integrantes fueron destacados intelectuales de los países desarrollados que elaboraron el informe denominado *La Crisis de la Democracia*. En este escenario, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico organizó un encuentro en 1979, donde se debatió *La Crisis del Estado de Bienestar*. Habría que considerar también *las estrategias neoconservadoras* elaboradas por Ronald Reagan en los Estados Unidos y en Gran Bretaña por Margaret Thatcher (Betancur, 2008).

Para comprender la influencia que ejerció el neoliberalismo en los sistemas educativos, consideramos como punto de análisis el modelo del Estado de Bienestar. Este modelo de Estado tiene tres características fundamentales: a) firme intervención estatal en la economía convirtiéndose en árbitro regulador del mercado para responder a las demandas sociales y garantizar el empleo como un derecho, b) la provisión de la salud, la educación, la vivienda como servicio público garantizado por el Estado y en caso de desempleo, acceder a una pensión y ayudas familiares, y; c) asegurar desde el Estado las condiciones materiales

necesarias, como un derecho social, para mantener un nivel mínimo de vida (Betancur, 2008; Angulo, 1999).

El apogeo del neoliberalismo con su implantación de “la política mundial de liberalización de mercados y desregulación de servicios sociales” (Pérez, 1998, p.85) generó la crisis del Estado de Bienestar, instalando un modelo de economía basado en la competencia que busca como único objetivo el beneficio, despojando a los gobiernos de su responsabilidad en relación con la justicia social como finalidad de su acción política.

Las políticas educativas neoliberales son orientadas como medios que deben coadyuvar al crecimiento de la economía de mercado, teniendo como principal finalidad la formación de la mano de obra calificada para intensificar los niveles de productividad y crecimiento económico y la promesa de solucionar los dilemas que aquejan al desempleo y la pobreza (McLaren y Farahmandpur, 2006). En este contexto, la educación deja de ser una responsabilidad del Estado y un derecho del ciudadano para convertirse en un bien de mercado regulado por la oferta y la demanda y una inversión individual como parte del proceso de formación del capital humano (Ornelas, 2009; Pérez, 1998).

Algunos rasgos más significativos del neoliberalismo que se destacan según López, 2003 y García (2006), Ornelas (2009) y Torres (2002), en el contexto de las reformas de la educación universitaria, particularmente, en los países mencionados de América Latina son:

- El concepto del libre mercado en su acepción de servicio educativo, como condición necesaria para lograr la calidad. El logro de esta será el resultado de la competencia entre las empresas y la excelencia del producto que ofertan, les permitirá conseguir la mayor cantidad de alumnos, lo que a su vez, los mantendrá en el mercado, es decir, la calidad como consecuencia de la libre competencia y como criterio para sobrevivir.
- El concepto de la educación universitaria como un bien de servicio regulado por la oferta y la demanda del mercado, reduciendo al mínimo la responsabilidad del financiamiento de los Estados y, como consecuencia, la negación como derecho social.

- El paradigma de formación universitaria se caracteriza por las habilidades, destrezas y competencias en relación con lo que demanda el sector productivo y empresarial.
- La demanda del sector económico se convierte en el parámetro que termina definiendo qué investigar y qué enseñar, como actividades prioritarias de las universidades, sometiéndolas de esta manera a las necesidades del capital y del mercado.
- Las carreras universitarias que no demandan el sector productivo, como las del área de las humanidades y ciencias sociales (filosofía, historia, letras, sociología y antropología, por citar algunas), representan un derroche financiero para el Estado, en el caso de las universidades públicas.
- El diseño de estándares de evaluación de la calidad académica con base en criterios internacionales, que incluyen dimensiones de gestión de la institución, contenidos mínimos del aprendizaje de los estudiantes, tareas del docente, vinculación universidad – empresa.
- Los acuerdos de carácter regional educativo, como el Mercado Común de los países del Sur (MERCOSUR) y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC) que tenían como propósito el reconocimiento de la calidad académica de las titulaciones y la libre movilidad de los egresados universitarios para el ejercicio de las actividades académicas.
- La modalidad de la educación a distancia mediando tecnologías gestionada por el modelo de universidad – empresa (empresas educativas), sobre todo, de nivel internacional que ofrecen formación universitaria a menor costo en relación con las clases presenciales.

3. Elementos identitarios en la construcción profesional del docente universitario

La construcción de la identidad profesional del docente universitario se debe comprender como parte de una configuración dinámica, que es resultado de relaciones interpersonales e interinstitucionales, bajo criterios relativamente estables y que se circunscribe a un determinado contexto de actuación regido por

normas, reglas, y valores considerados como propios del grupo, al cual pertenecen. En este contexto, Alonso, Lobato y Araldia (2015) distinguen tres elementos identitarios como características esenciales: a) la cultura institucional como contexto en el cual ejercen su tarea los profesionales, b) la construcción singular que comprende la historia personal de cada profesional que ejerce la docencia respecto de la identidad histórica del profesor universitario y las exigencias que hoy se imponen a la actividad en las aulas universitarias, y; c) la interacción entre los profesionales y las identificaciones y diferencias que se pueden establecer como resultado de ese proceso relacional en un entorno social, cultural e institucional donde ejercen la función docente. Además, estos autores señalan como elementos claves de la identidad profesional las mutaciones que se desarrollaron respecto del nuevo sentido de la labor docente enfatizando la formación que requerían para afrontar los nuevos desafíos, el cambio de paradigma centrado en el aprendizaje del alumno como el núcleo central de la enseñanza y la preparación pedagógica en el marco de la epistemología de la docencia universitaria.

Otros elementos tienen que ver con las transformaciones de las que fue objeto la educación universitaria en estas últimas décadas y que incidieron en la construcción de la identidad profesional en la función docente. En este sentido, en la labor definida en las políticas educativas del profesorado universitario según Alonso, Lobato y Araldia (2015) se identifican criterios vinculados con el gerencialismo, la mercantilización y la auditoría.

Una de las consecuencias del neoliberalismo fue la resignificación de la educación desde una perspectiva económica, desde la cual, se construyó la nueva retórica educativa, sustentado en conceptos provenientes del sector productivo y en adoptar el modelo de gestión por resultados, donde uno de los elementos más importantes en el proceso de construcción de la subjetividad del docente, fue el gerencialismo como estrategia racional de desempeño, con el cual se “busca aumentar la productividad y la eficiencia y toma como indicador de desempeño, los resultados” (Oto y Campos, 2008, p.224).

La organización empresarial bajo la lógica de la productividad se convirtió en el paradigma de la calidad de la función docente, donde los criterios se determinan por la cantidad de artículos publicados en revistas científicas, consideradas de gran impacto por los organismos estatales encargados de la política de ciencia y tecnología, cantidad de participación en proyectos de investigación de tipo aplicada vinculados con el sector productivo-empresarial. Esta nueva racionalidad de evaluación instalada en la academia es llevada adelante por los propios profesores que cumplen “la función de controlar la productividad de colegas y exponerlos a castigos por no someterse a la nueva lógica organizacional, fundada en criterios extravagantes de productividad” (Bruno, 2008, p.105). La responsabilidad profesional de gestionar el conocimiento científico, desarrollar el pensamiento crítico y la formación de la ciudadanía dejaron de ser elementos significativos en la construcción identitaria del docente universitario.

Delimitar la función académica en búsqueda de una sola identidad según (Barnett, 2002, citado en Alonso, Lobato y Araldia, 2015) resulta muy compleja porque los resultados de los estudios han demostrado, que algunos solo investigan sin prácticamente ejercer la docencia en aula, otros únicamente se ocupan de la docencia, unos pocos solamente de la gestión; mientras que hay docentes que cumplen estas tres funciones y otros que se ocupan de la formación de futuros docentes (Barnett y Di Napoli, 2008; Clarke et al., 2013; citado en Alonso, Lobato y Araldia, 2015).

Si bien, es compleja la construcción de la identidad profesional del docente porque intervienen varios dispositivos como biografías personales, relaciones profesionales, culturas institucionales y contextos donde ejerce su función, sin embargo, su identidad en el marco de un sistema educativo se estructura y se transforma con base en el diseño de políticas públicas donde se define su tarea, condicionando su práctica y modos de relacionamiento, reduciéndolo en algunos casos a un mero ejecutor de las decisiones de los Estados y los gobiernos (Carrasco, Luzón y López, 2019).

4. Proceso descriptivo de los órganos que delinear la reforma universitaria como política pública en el Paraguay

El análisis de las políticas públicas, en el ámbito de la educación se enmarcan dentro del territorio reservado para los Estados. Las innovaciones implantadas en el sistema educativo han sido una constante entre un país y otro y entre épocas y se diferencian por el marco ideológico que adoptan, como fundamentación de la teleología de sus sistemas educativos (Betancur, 2008).

Las reformas educativas de los 90 en América Latina han sido parte de una agenda principal que incluyó la reforma del Estado, la gestión pública y las políticas sociales. En este escenario se diseñaron y administraron las innovaciones de las políticas públicas educativas, que se denominaron reformas educativas y que se caracterizaron, fundamentalmente, por tendencias internacionales que fijaron orientaciones generales provenientes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Betancur, 2008; Torres, 2002).

Uno de los aspectos más importantes de las reformas de los Estados en Latinoamérica fue la modificación de sus Constituciones, como nuevo pacto ciudadano, en el nuevo orden político y económico mundial que se estaba instaurando de la mano del neoliberalismo, considerando que en las décadas de los 70 y 80 del siglo pasado, una gran mayoría de los Estados del continente americano padecieron gobiernos dictatoriales, totalitarios de orden militar y, por ende, requerían de un nuevo sistema político, económico, social y cultural. Si bien, también México y algunos países centromericanos reformaron sus constituciones, sin embargo, nos referiremos solamente a las reformas constitucionales que se llevaron a cabo en los países de Sudamérica por conformar una subregión de Latinoamérica, entre las que se mencionan a Chile (1980), Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Ecuador (1998-2008), Venezuela (1999) y Bolivia (2009) (Gargarella, 1997; Romer Hernández y Zeballos, 2016). Las principales reformas que introdujeron estos países estuvieron vinculadas con el funcionamiento y la consolidación de las instituciones republicanas, en el

marco de una estabilidad democrática que atenuara el sistema presidencialista, al limitar las facultades del Poder Ejecutivo, por otro lado, establecieron la independencia entre los tres poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) buscando el equilibrio y se otorgaron facultades de control al Poder Legislativo sobre el Ejecutivo. Además, se ampliaron los derechos económicos, sociales y culturales, sobre todo, los referidos a la educación, la vivienda y la salud, asimismo, el reconocimiento de derechos fundamentales adoptando como criterio para establecerlos, la declaración universal de los derechos humanos. Otro aspecto importante de la reforma fue la incorporación ideológica del modelo de Estado y de gobierno, al adoptar el Estado Social de Derecho y el gobierno democrático, e incluso, el llamado Estado Social y democrático de derecho, como así también, las atribuciones del Estado en la economía respecto de su intervención y funciones redistributivas (Romer Hernández y Zeballos, 2016).

Dentro de las dinámicas de las reformas constitucionales de los Estados debemos comprender los criterios - como marco orientador - que se establecieron para las reformas educativas, al definir en el nuevo contrato político-social ciudadano, los fines del sistema educativo y delimitar las responsabilidades de los distintos estamentos con la educación y determinar las obligaciones del Estado y la finalidad que se atribuyó a las universidades.

En este sentido, debe entenderse que el proceso de la reforma universitaria de la década de los 90 en el Paraguay se inicia con los fines que establece la Constitución Nacional de 1992 para la educación y, particularmente, la responsabilidad que atribuye a las universidades estableciendo su finalidad y otorgándole autonomía, no sin antes, definir el alcance de la misma y garantizar la libertad de cátedra. Los fines de la universidad, la autonomía universitaria y la libertad de cátedra deben ser los principios rectores de la política educativa universitaria (Giménez, 2020).

La Constitución Nacional dispone como finalidad principal de las universidades (artículo 79 de la Constitución de la República del Paraguay), por un lado, la formación profesional superior que se desarrollará a través de la docencia, por otro la investigación científica y tecnológica como actividad inherente de la institución y,

finalmente, la extensión universitaria como vínculo de la academia con la sociedad. Dentro de esta triada se debe desarrollar la identidad profesional del docente.

La Constitución Nacional representa el punto de partida del proceso de reforma, al determinar que la docencia, la investigación y la extensión son componentes identitarios de la universidad. En esta perspectiva, se diseñan los lineamientos legales por los que deberá regirse la gestión universitaria y se crea, en una primera instancia, el Consejo de Universidades en el año 1993 como órgano rector encargado de la formulación de la política de educación universitaria y se le atribuye la responsabilidad de acompañar la gestión de las universidades.

La carta magna de la República preceptúa que la obligación del Estado es fomentar la educación universitaria y que la organización del sistema educativo es su responsabilidad esencial (artículo 73 de la Constitución de la República del Paraguay), sin embargo, en la conformación del órgano rector de este nivel educativo, el Estado no tuvo ninguna representación al estar integrado solamente por rectores de universidades de gestión pública y privada. (Carbone y Giménez, 2016). La ausencia del Estado fue explícita en un órgano decisorio de la política pública universitaria, eludiendo su responsabilidad constitucional.

Otro dato significativo de la transformación del sistema está relacionado con la calidad traducida en la evaluación y acreditación de las instituciones y las carreras universitarias. La calidad de la educación es definida con base en estándares internacionales a través de un sistema de dimensiones, componentes, criterios e indicadores diseñada por el organismo creado por Ley para el efecto (Ley 2072 de la República del Paraguay), la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES). La integración del Consejo Directivo de este órgano (artículo 6 de la Ley 2072 de la República del Paraguay), consta de cinco miembros, de los cuales, solo uno representa al Estado, los restantes son de las academias, del sector productivo y de las asociaciones profesionales. En este espacio decisorio y relevante para la educación universitaria también el Estado se desentiende de su rol constitucional y legal (Carbone y Giménez, 2016).

La reforma legal de la educación universitaria representó, en gran medida, la transformación que requería el escenario para responder a las demandas y desafíos que se plantean a la universidad (González, 2013). Sostenían algunos referentes de la educación superior (Meza, 2013) que con la nueva disposición jurídica se cuenta con los dispositivos necesarios para lograr la calidad educativa ejerciendo mayor control sobre las carreras que gestionan las universidades. Con la Ley 4995 se reestructura la educación superior y se conforma el nuevo órgano responsable de la formulación de la política universitaria, que es el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) integrado por trece miembros, siendo solo tres de ellos, provenientes de organismos del Estado. La educación superior como bien público y derecho humano fundamental y responsabilidad del Estado (artículo 4 de la Ley 4995 de la República del Paraguay), está administrada por distintos estamentos (Rectores, Directores Generales, Docentes, Estudiantes) que representan a las instituciones de educación superior.

En cuanto a la conformación de los miembros de los distintos órganos creados como el CONES y la ANEAES, con los cuales, deben vincularse y de las que dependen las universidades y las atribuciones legales que le fueron otorgadas a estos órganos, reflejan claramente, el concepto de *desestatización* en la educación universitaria y la orientación de los procesos de la reforma hacia una concepción mercantilista. Por último, reconocemos que la sola presencia de más representantes del Estado en estos organismos no garantiza *per se* su responsabilidad de arbitrar la educación como un derecho humano fundamental, pero es una condición necesaria para pensar y diseñar "las políticas públicas en educación, que deben ser equitativas, consensuadas democráticamente" (Cullen, 2004, p.84), dimensiones que solo desde el Estado pueden estar garantizadas.

5. Ideas directrices que configuraron el debate de la reforma universitaria

Las razones de la necesidad de la reforma universitaria en el Paraguay son de varias índoles, sin embargo, se identificaron básicamente dos, una de orden histórica vinculada con la necesidad de superar la concepción napoleónica

centrada solo en la formación del cuadro profesional y adoptar la Reforma de Córdoba³ como paradigma de vínculo de la academia con la realidad social, política, económica y cultural del país, y la otra, como respuesta a la nueva estructura organizacional y las nuevas funciones, desafíos y demandas que se plantean hoy a la universidad (Rivarola, 2018).

En uno de los documentos diagnósticos donde se analizó el sistema educativo en el Paraguay para sugerir las políticas y estrategias para la reforma de la educación universitaria, se señaló como uno de los temas prioritarios “la formación profesional de calidad moderada” (Cummings, Galeano y Rivelli, 2018, p.247) que ofrecen las dos universidades con mayor prestigio, la Universidad Nacional de Asunción y la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Se dejó instalado el concepto de la calidad de la educación superior universitaria como uno de los temas prioritarios.

Otra sugerencia no menor es el nuevo enfoque que debe caracterizar el desarrollo de la educación superior universitaria proponiendo la conformación de un cuerpo interuniversitario conformado por líderes empresariales, de la educación superior, de la cultura y del sector gubernamental que tenga como responsabilidad diseñar la visión y los objetivos nacionales del sistema universitario y se destacó como una de sus iniciativas, la promoción de universidades privadas y, por otro lado, se propone que “debería tener autonomía explícita del Estado para que pueda amortiguar a la educación superior de interferencia política y gubernamental” (Cummings, Galeano y Rivelli, 2018, p.250).

Uno de los ejes centrales del debate de la transformación de la educación superior universitaria giró en torno del modelo de gestión, organización, identidad y misión de la universidad (Riart, 2006) lo que exigía “iniciar un proceso de construcción de una universidad moderna, capaz de superar los rezagos que aún

³ La expresión Reforma de Córdoba hace referencia a la rebelión estudiantil del año 1918, donde los estudiantes fueron los principales protagonistas de la reforma universitaria de la Universidad de Córdoba que está ubicada en la ciudad de Córdoba, República Argentina. Una de las finalidades principales de aquella rebelión estudiantil fue reorganizar la estructura de la universidad para situarla acorde con los cambios que requería la sociedad en su conjunto. Esta reforma representó un fenómeno que se tradujo en un proceso de disputa cultural y política, que trascendió y se proyectó en todo el continente Latinoamericano.

afectan a la educación superior paraguaya y ubicarla en una línea de vanguardia por su competencia, eficiencia institucional y calidad” (Comisión Nacional de Reforma de la Educación Superior, 2004, p.33).

Entre las sugerencias de lineamientos para la formulación de la nueva política pública universitaria, se recomendó “Evitar la masificación excesiva de la educación superior fortaleciendo la formación profesional” (Cernuzzi, Vargas y González, 2007, p.11) siendo esta propuesta, claramente, violatoria de la disposición establecida en la Constitución Nacional referida al derecho a la educación y al aprendizaje y, por otro lado, este tipo de propuestas justifica la calidad de la educación desde una perspectiva elitista que promueve la calidad, pero solo para unos pocos (Filmus, 1995).

La crisis de la universidad paraguaya es estructural y su transformación requerirá de profundas reformas para generar los cambios significativos (Rivarola, 2018), entre los que se destacan la figura de una universidad innovadora que no debe limitarse solo a realizar investigación, sino que los resultados de las investigaciones deben contribuir “(...) para que el sector productivo pueda mejorar sus productos y/o sus procesos” (Cernuzzi, Vargas y González, 2007, p.23).

Siguiendo con el diagnóstico de la situación de las universidades con vistas a su reforma, se señaló como una de las preocupaciones fundamentales el paradigma de la formación basado solo en la retórica, en detrimento de la función investigativa del docente (Cubilla, 2006) que solamente repite teorías sin contrastar ni analizar críticamente (Riart, 2006). Se plantea como modelo “(...) la formación tecnológica científica de manera a poder nivelarnos con respecto a las necesidades que impone la globalización” (Cernuzzi, Vargas y González, 2007, p.30).

El debate de la reforma de la educación universitaria no estuvo exento del tipo de relacionamiento que debería establecerse entre la misión de la universidad y la economía, en el marco de cómo debería participar la universidad de manera más directa y relevante en el sistema productivo. La propuesta fue puntual, al afirmar que “En el primer caso, se trata de establecer una meta compartida entre la universidad y el sector productivo dentro de un proyecto de desarrollo nacional, en el contexto de la globalización. En el segundo caso (...) la venta de servicios de

la universidad al sector productivo para la obtención de recursos que permitan cubrir sus crecientes déficit financieros...” (Comisión Nacional de Reforma de la Educación Superior, 2006, p.71).

6. La figura del docente en la discusión sobre la reforma universitaria

Para comprender las implicancias de una reforma en el ámbito educativo es necesario vincular como parte de un proceso de regulación social definido como “(...) elementos activos de poder en la producción y disciplinas sociales de las capacidades de los individuos” (Popkewitz, 1997, p.15). Y uno de los individuos claves de la reforma es el docente, por cuanto es el ejecutor de la política pública en la institución educativa y es el que interactúa con los estudiantes en el proceso de aprendizaje y su desempeño profesional coadyuva, en gran medida, al logro de los resultados que se esperan. En este entorno, su figura adquiere un protagonismo significativo que va más allá de su responsabilidad profesional para erigirse en un actor político.

Los estudios realizados en Paraguay sobre la condición del ejercicio de la profesión académica que formaron parte del proceso de la reforma de la educación universitaria llevados a cabo por Borda (2001), Rivarola (2002), Cubilla (2006), Riart (2006), Olmedo, Greco y Acevedo (2006) y Elías y Serafini (2006) coincidieron en que una de las principales debilidades es la formación para el ejercicio de la docencia. Rivarola (2002) y Cubillas (2006) identificaron cuatro aspectos: a) la deficiente formación académica, b) tiempo limitado dedicado a la función docente, c) insuficiente formación pedagógica universitaria, y d) ínfima remuneración salarial (Giménez, 2018). Estas son algunas de las razones que justifican que “(...) el estamento docente representa...un desafío central en los cambios que pretende la reforma” (Comisión Nacional de Reforma de la Educación Superior, 2006, p.31)

Un término recurrente en los debates para caracterizar la necesidad de la reforma universitaria fue el término crisis para hacer referencia a dos dimensiones: la crisis institucional y la crisis académica y se reconoció que, en la medida en que, se comprenda la naturaleza y el alcance de los elementos que configuran ambas

crisis, se podrá emprender la tarea de la reforma. Esta deberá contemplar cuatro aspectos prioritarios: "a) la estructura del sistema nacional de educación, b) la expansión y cambios de la educación superior, c) la universidad como unidad institucional, y d) la calidad de la educación superior" (Comisión Nacional de Reforma de la Educación Superior, 2006, p.33). Como una de las cuestiones de la calidad de la educación superior, se hace referencia a la necesidad de transformar la estructura de la docencia universitaria referida al *acceso a la cátedra* facilitando la incorporación de nuevos profesionales, preferentemente, los formados en el exterior, *la capacitación* en aspectos epistemológicos y pedagógicos de la educación universitaria, *la dedicación* para ejercer a tiempo completo la función docente, *la instrumentación* en cuanto que la cátedra universitaria no sea considerada, solamente, como un instrumento de prestigio profesional y consideración social, sino como carrera de la profesión académica y *la remuneración* que debe ser mejorada acorde con la dedicación y la función. (Comisión Nacional de Reforma de la Educación Superior, 2006; Giménez, 2018).

Una de las principales críticas a la profesión académica es que está conceptualizada como una actividad marginal, sin un vínculo laboral estable con la universidad (Elías y Serafini, 2006), legitimada en la ley de educación superior vigente bajo el concepto de profesores contratados (artículo 42 de la Ley 4995 de la República del Paraguay), que son los profesionales que ejercen la docencia por horas cátedras según duración del curso y acceden al cargo sin concurso público y son considerados como profesionales independientes, sin reconocimiento de los derechos laborales. Este tipo de contrato justifica y argumenta la precarización laboral de la docencia universitaria (Giménez, 2018; Galeano, 2006). En estas condiciones "No es posible para un profesor universitario vivir decorosamente del sueldo de la docencia ..." (Borda, 2001, p.43).

Dos notas distintivas se destacaron como responsabilidades que debe asumir el docente en la transformación del sistema universitario. Una, que se caracteriza en términos de "asumir el rol docente en una dinámica educativa moderna, como facilitador en el proceso de enseñanza-aprendizaje" (Olmedo, Greco y Acevedo, 2006, p.7), reduciendo la figura de la cátedra universitaria a una

dimensión, meramente mediadora de la experiencia de aprendizaje, en detrimento de una de las principales responsabilidades que es incentivar la curiosidad, fomentar la libertad intelectual, promover la pluralidad, la crítica y la tolerancia (Herrera, 2006; Torres Santomé, 2017) y, la otra, que deben coadyuvar liderando "procesos de formación de capital humano" (Cernuzzi, Vargas y González, 2007, p.38), restringiendo la tarea educadora a una dimensión economicista instrumental con la noción de capital humano, cuyo único objetivo es la obtención de ganancias en perjuicio del aprendizaje que conlleve a la comprensión para la transformación social y cultural, en beneficio del desarrollo humano inclusivo (Calatayud, 2013).

7. La identidad del docente universitario en la formulación de las políticas educativas

El concepto de la política educativa es polisémico porque depende del significado y la comprensión que se tenga de la educación, como disciplina del saber humanístico - científico y, por otro lado, lo que se considera que debe abarcar la educación como proyecto político. Entre las diferentes concepciones, se destacan básicamente seis definiciones: a) como la acción de un Estado en la educación, b) como subdisciplina de las ciencias políticas, c) como las decisiones de las autoridades constituidas legal y legítimamente en el ámbito educativo con el propósito de lograr el desarrollo del país, d) como las acciones emprendidas entre el Estado y la sociedad civil para construir una convivencia social inclusiva, e) como los fines, principios y objetivos que establecen como marco orientador los Estados, los organismos internacionales, e inclusive, las instituciones educativas, y f) como la planificación que tiene como finalidad garantizar la educación de los ciudadanos de un país, previendo los recursos necesarios (Iyanga, 2006). Sin embargo, la política educativa como proyecto político se refiere a la planificación y programación de la administración del gobierno de un Estado como organización para desarrollar su plan educativo, con base en un consenso nacional entre los distintos actores políticos, sociales, económicos, culturales, e inclusive, religiosos, respetando los principios de la Constitución, los convenios, tratados y acuerdos

internacionales en materia educativa, ratificados por leyes de la Nación y las disposiciones jurídicas nacionales, consideradas fundamentales vinculadas con la cultura y la educación. Lo que caracteriza a la política educativa, en términos de criterios para su formulación son "los fines, la estructura, la organización, la administración, los contenidos, los niveles, la formación de docentes, la financiación" (Iyanga, 2006, p.112).

El Estado paraguayo formuló sus políticas públicas de educación superior universitaria a través de distintas figuras, como la Constitución de la República (1992), la Ley de Educación Superior (2013), el Libro Blanco de la Educación Superior (2017) y la Matriz de Calidad de la Educación Superior (2007). Analizaremos los conceptos de estas políticas que están vinculados con la figura del docente, para identificar elementos, sobre los cuales, se define su identidad profesional como docente universitario.

Consideramos como uno de los aspectos fundamentales de la política los postulados de los preceptos constitucionales formalizados en un discurso que se caracterizan por aspectos teleológicos y axiológicos vinculados con un ideal de vida y de persona humana, además de otros ideales como los sociales e inclusive, los de carácter ideológico pero debemos admitir que estos últimos ideales están condicionados y determinados por un sistema hegemónico, aunque las dimensiones humanas, sociales e ideológicas en cuanto a su carácter global están acordes con una o distintas concepciones del mundo. De aquí, se infiere que los postulados expresen determinadas visiones ideológicas, políticas e inclusive, educativas (Miranda, 2007). En este contexto, la configuración de la identidad del docente universitario paraguayo debe construirse con base en los siguientes elementos conceptuales, establecidos como preceptos en la Carta Magna y que son: el Estado Social de Derecho, la forma de gobierno, la libertad religiosa e ideológica, la expresión de la personalidad, de la igualdad de las personas, de las garantías de la igualdad, de la igualdad de los derechos del hombre y la mujer, del derecho a la educación y de sus fines, del derecho de aprender y de la libertad de cátedra, de las obligaciones del Estado y de las finalidades de las universidades.

La Constitución Nacional de 1992 en relación con la visión ideológica y política adopta una particular forma de Estado, el Estado Social de Derecho y de gobierno, el gobierno democrático, participativo y pluralista con base en la dignidad humana. En esta perspectiva, respecto del ejercicio del poder, el Estado asume la responsabilidad, de garantizar de manera efectiva los derechos sociales de los ciudadanos para compensar la desigualdad material existente, en el marco de una redistribución equitativa de la riqueza, comprometiéndose “con la promoción del bienestar de la sociedad y de manera muy especial, con la de aquellos sectores menos favorecidos” (Mendonca, 2000, p.38), en el marco de los principios y fundamentos de la democracia social, como forma de gobierno, adoptados por la Constitución de la República (Giménez y Ríos, 2015).

Si bien, está consagrada en la Ley Fundamental de la República que la profesión académica debe ejercerse en el marco de la libertad de cátedra “entendida como la libre actuación, a través del pluralismo ideológico, el análisis, la opinión, las ideas críticas en el ejercicio de la docencia y la investigación” (Giménez, 2020, p.107), cuya garantía de libertad procede del propio Estado y adquiere forma jurídica de rango, en el caso de Paraguay, constitucional y legal, sin embargo, sus límites provienen de las mismas fuentes. Los límites de la libertad de cátedra son la Constitución y las leyes para garantizar que los derechos consagrados en la Carta Magna, no puedan *so pretexto* de la libertad académica, contradecir las declaraciones fundamentales, los derechos, los deberes y las garantías constitucionales, como tampoco las disposiciones legales.

El contexto constitucional para el ejercicio de la profesión académica desde la perspectiva de la libertad de cátedra que debe configurar su identidad, se caracteriza por garantizar libertades religiosas, las de culto y las ideológicas, así como la aconfesionalidad del Estado, la libre expresión de la personalidad y la formación de la propia identidad. Del mismo modo, se garantizan las igualdades en dignidad y derechos de todos los habitantes, la igualdad en la participación de los bienes de la naturaleza, los materiales y de la cultura, la igualdad entre el hombre y la mujer en los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.

En cuanto a los derechos culturales y educativos, el Estado asume como prescripción constitucional, la obligación de garantizar la gratuidad de la educación básica en las escuelas de gestión pública y como responsabilidad esencial la organización del sistema educativo de los sectores públicos o privados, con el fin de garantizar la educación integral y permanente y el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades de todas las personas, en el acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y la tecnología sin discriminación alguna, en el marco del derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico.

La Constitución Nacional es muy explícita en relación con los fines que debe perseguir el sistema educativo, en términos de valores y principios que debe regir los distintos proyectos y programas educativos, orientaciones de los organismos educativos, entre los que se destacan aquellos que tiendan al proceso de enseñanza y aprendizaje y que los docentes de todos los niveles están obligados a contemplar:

[...] el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad, la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y a los principios democráticos, la afirmación del compromiso con la patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. (Constitución Nacional, artículo 73)

Con base en estos principios y fines constitucionales, como marco orientador establecido por el Estado, en términos de Ley Suprema de la República y expresión de los lineamientos de una política pública debe configurarse la identidad profesional del docente universitario.

Las disposiciones de la Ley de educación superior deben ser comprendidas en el marco de la interrelación entre las políticas educativas y la normatividad jurídica, en cuanto que representan "expresiones sistemáticas y formales de una intencionalidad política en materia de educación. En consecuencia, son parte integrante de una política de educación determinada" (Miranda, 2007, p.16), con el objetivo de definir los grandes lineamientos en términos de estructura y de

gestión en el ámbito de la educación, respetando los preceptos constitucionales. En este sentido, “La legislación educativa es –junto con la planificación de la educación– uno de los medios más importantes que se utiliza en la política educativa para que los grandes principios político-ideológicos se reconvirtan en práctica cotidiana de la educación” (Iyanga, 2006, p.123).

El principio político-ideológico fundante de la Ley de Educación Superior es el concepto de bien público, en el cual, se fundamenta la educación superior como un derecho humano fundamental cuya responsabilidad de garantizarlo recae en la figura del Estado que debe organizar, dirigir, administrar y gestionar este nivel educativo, en democracia y con equidad para facilitar el acceso de los ciudadanos. Este concepto fundante de la educación superior está acorde con el modelo de Estado y forma de gobierno preceptuado en la Constitución Nacional, sin embargo, entra en contradicción con la disposición legal que entró a regir desde el año 2004 -artículo 3 de la Ley 2421 de la República del Paraguay- actualmente vigente que crea la figura de las entidades con fines de lucro que se dedican a la enseñanza universitaria, inclusive ratificada en la propia Ley marco de educación superior (artículo 80 de la Ley 4995 de la República del Paraguay), quedando como interrogante, si la educación superior en Paraguay, es un bien público o es un bien de mercado. Si consideramos como indicador, el estudio realizado en la región latinoamericana respecto del cambio de oferta de las instituciones universitarias en el marco de la lógica económica y de mercado, al cual se orienta la gestión universitaria privada, identificamos que un 81% de la matrícula universitaria en Paraguay está concentrada en las universidades de gestión privada, con el agravante para la política tributaria del país de que estas universidades, con fines de lucro, están exoneradas de impuestos (Rama, 2012), lo que nos lleva a concluir, sin lugar a dudas que la educación universitaria es concebida como un negocio.

Si admitimos que la educación como parte de un sistema cuya práctica en el proceso de enseñanza-aprendizaje está regulada por disposiciones constitucionales y legales, entonces estas normas jurídicas condicionan el ejercicio de la profesión académica. En este contexto, los elementos para la construcción

de la identidad del docente universitario, al comparar los preceptos constitucionales con las disposiciones de la Ley de Educación Superior, son totalmente contradictorios. Mientras en la Constitución Nacional se prescribe que la educación debe estar garantizada por un Estado Social de Derecho y principios democráticos, en la Ley marco del subsistema universitario y en la disposición legal de reordenamiento administrativo y de adecuación fiscal, admiten el lucro. Esta contradicción no es una cuestión menor porque desde qué concepto de educación superior se definirá la identidad. Si ocho de cada 10 estudiantes universitarios están matriculados en las universidades de gestión privada (Conacyt, 2012) y estas pueden ser gestionadas por sociedades anónimas y es admitida por Ley el lucro en la educación superior, estos caracteres condicionan, limitan y determinan la configuración de este nivel educativo. Dentro de este escenario, debe ser comprendida las disposiciones legales referidas a los docentes e investigadores de las universidades.

En el diseño legal que regula la educación superior identificamos cuatro elementos identitarios en el ejercicio de la profesión académica: el acceso, la carrera docente y de investigador, la dedicación y los modelos de contrato.

En relación con el acceso al ejercicio de la profesión académica se establecen cuatro condiciones: la primera, que el título académico debe registrarse en el Ministerio de Educación, la siguiente que debe aprobar un curso de capacitación pedagógica del nivel de la educación superior, la tercera debe demostrar notoria capacidad científica, técnica e intelectual y la última, los requisitos que establecen las universidades en sus estatutos (artículo 38 de la Ley 4995 de la República del Paraguay). Dos de las cuatro condiciones son objetables. La primera porque no se puede exigir como condición un procedimiento administrativo-estatal de registrar el título para ejercer una función en una institución académica. Esta es la que debe juzgar los méritos para acceder a la función y no condicionar a un requisito burocrático del Estado. La última es objetable por cuanto se otorga atribuciones a la institución para definir en sus estatutos los requisitos para acceder al cargo de docente o investigador. Y la aprobación de las modificaciones de los estatutos y su entrada en vigencia es una

atribución legal de cada universidad (inciso "g" artículo 33 de la Ley 4995 de la República del Paraguay). Además, las condiciones laborales del ejercicio de la profesión académica se establecen en los estatutos de cada universidad, lo que conlleva el riesgo de la violación de los derechos laborales.

En cuanto a las condiciones para la carrera docente y de investigador (artículo 39 de la Ley 4995 de la República del Paraguay) la normativa legal remite a los estatutos y reglamentos de cada universidad para establecer los requisitos, generando la posibilidad que criterios empresariales y mercantiles determinen y condicionen el desempeño de la función académica, como carrera profesional docente e investigativa.

Respecto de la dedicación, la disposición jurídica establece que es una opción del profesional (artículo 40 de la Ley 4995 de la República del Paraguay), pudiendo realizar solo tarea de enseñanza en aula o la investigación o combinar ambas actividades. La Ley de educación superior crea la figura de la docencia universitaria sin necesidad de la investigación. Y, una cuestión no menor es que, al otorgarle la Ley al profesional la facultad para que decida la figura de la dedicación, el tratamiento que reciben aquellos que optaron por la de profesor contratado, su relación laboral con la universidad será la de profesional independiente, esto es, no acceden a los derechos y beneficios contemplados en las leyes laborales.

En referencia a los modelos de contrato, la Ley creó el profesor de tiempo completo y el contratado (artículos 41 y 42 de la Ley 4995 de la República del Paraguay). Mientras que los requisitos para el primero, es acceder al cargo a través de un concurso público de oposición y con reconocimiento de los derechos y la estabilidad laboral, el contratado no requiere someterse a un concurso, su relación laboral con la universidad es la del profesional independiente. La legislación solo exige que el 30% del plantel docente debe estar conformado por profesores de tiempo completo (artículo 43 de la Ley 4995 de la República del Paraguay), quedando el 70% al arbitrio y sometido a la flexibilización de las condiciones de trabajo y las consecuencias de la precariedad laboral.

El Libro Blanco de la Educación Superior (LBES) publicado por el Consejo Nacional de Educación Superior es una expresión de los lineamientos y las estrategias de la política pública que recoge la preocupación de los actores institucionales y enfatiza como una de las principales prioridades la calidad de la educación superior. Este documento pretende aportar los elementos de "base para la elaboración y definición de políticas tendientes al mejoramiento sistemático y continuo de la calidad educativa" (Riart, 2017, p.9).

La política pública de educación superior plasmada en el LBES recomienda a las instituciones que forman parte de este nivel, que las funciones de docencia e investigación son insuficientes si pretenden coadyuvar con el desarrollo del país. Propone que "El sector productivo ofrece un espacio para implementar las investigaciones y dinamizar la economía local. El vínculo con este sector es clave para crecer en conjunto, tanto la industria como la educación superior" (Riart, 2017, p.35). Con esta propuesta, las dos tareas esenciales de la profesión académica: la docencia y la investigación sin sometimiento a intereses de organismos financieros-productivos, son incapaces de contribuir al desarrollo nacional e inclusive, institucional. Somete la tarea de la docencia universitaria y la gestión del conocimiento a través de la investigación a la lógica y los intereses del sector productivo y a la dinámica de la economía.

El LBES asigna responsabilidades al Estado para que los docentes como actores que deben contribuir con la reforma universitaria, les facilite "otorgar becas para que el docente continúe capacitándose como parte de un plan de mejora para garantizar la calidad educativa" (Riart, 2017, p.46). El LBES define la calidad educativa como parte de la economía del conocimiento y sostiene que "la calidad de formación es crucial para la conformación de una masa laboral capacitada" (Riart, 2017, p.24). En este sentido, la función de la docencia es reducida a un entrenamiento y capacitación laboral y en cuanto responda a los desafíos del mercado laboral de manera eficiente, será conceptuada como de calidad. Otra de las condiciones, que se establece como política es que se debe "instalar la capacitación continua para el logro de competencias. Se debe contemplar el acompañamiento en servicio para el desarrollo de sus capacidades y

habilidades” (Riart, 2017, p.50). Que la capacitación continua del docente universitario paraguayo, se circunscriba al logro de las competencias y el desarrollo de capacidades y habilidades es responder a una ideología tecnocrática y neoliberal. Por ello,

Es necesario tener en cuenta que las competencias son conceptos derivados de la formación profesional que favorece el desarrollo de iniciativas neoconductistas ... que permitan cuantificar, medir (al estilo positivista) y, consecuentemente, comparar. Va a ser la vía para redefinir el sistema educativo y ponerlo al servicio de las necesidades de la economía productiva, del mercado capitalista, relegando o considerando todas las demás funciones como asuntos secundarios. (Torres Santomé, 2017, p.57)

Una capacitación basada en los conceptos de competencias, capacidades y habilidades es instrumentalizar el conocimiento y reducirlo a una mera operacionalización, negando las dimensiones de criticidad y pluralidad, características inherentes de la libertad de cátedra. La calidad ha sido uno de los conceptos más debatidos en las reformas educativas de todos los niveles, en algunos casos, como objetivo para lograr y en otros, por su ausencia. En Paraguay y, particularmente, en el nivel de la educación superior la calidad ha sido el tema más debatido y de mayor preocupación, frente a otros problemas también complejos que aquejan al subsistema como el acceso, la pertinencia y el financiamiento. Los análisis realizados por los actores institucionales sobre la situación y perspectiva de reforma, todos convergieron hacia el concepto de calidad, afirmando:

[...] en primer lugar, la necesidad de instituir un órgano de control eficiente y eficaz que tenga como responsabilidad insoslayable fortalecer y garantizar la calidad del sistema educativo. En segundo lugar, la inevitable responsabilidad del Estado de avalar el acceso a la calidad y la sostenibilidad del sistema. En tercer lugar, la necesidad de fortalecer una instancia técnica competente y validada, en el ámbito del

Mercosur, para la evaluación y acreditación de instituciones y carreras del ámbito de la ES. Finalmente, el cuarto lugar, la creación de instituciones, la habilitación de carreras y la extensión de filiales deben estar sujetas a requisitos estrictos que tengan en cuenta el derecho ciudadano a recibir una educación de calidad. (Riart, 2017, p.15)

En este sentido, la calidad se convierte en el criterio más importante de reconocimiento, legitimación y de inserción institucional en el contexto tanto nacional como mundial, en cuanto que "El mejoramiento de la calidad de la educación superior constituye el principal desafío de la universidad paraguaya" (Rivarola, 2002, p.34).

El Estado con base en el análisis, el debate y el diagnóstico focalizados en la calidad decide iniciar la transformación de la educación superior, con la creación del organismo encargado de evaluar y acreditar la calidad de las instituciones y carreras, sin considerar otros requerimientos que exigían cambios y que son considerados como condiciones que limitan la calidad, como el financiamiento, la formación de los docentes, las condiciones laborales, los contenidos curriculares, las infraestructura edilicia, la equidad, la pertinencia y la relación de la universidad con el Estado y la sociedad.

El concepto de la calidad de la educación es polisémico y no es ideológicamente neutro, por eso debe ser analizada "porque el asunto es esencialmente político y solo accesoriamente técnico o disciplinar" (Hallu, 2013, p.11). Desde esta perspectiva, se identifican dos acepciones: la primera, vinculada con las competencias adaptativas con base en criterios definidos por los intereses del mercado y, la segunda, está relacionada con la responsabilidad política del sistema educativo, en cuanto a la respuesta que debe dar a las necesidades de la sociedad en la que se halla inserta (Bonilla, 2014).

El órgano encargado de certificar la calidad académica de las instituciones y las carreras define la calidad como "el resultado comprobado de cumplimiento de metas e impactos preestablecidos" (ANEAES, Conceptos Fundamentales, 2018, p.8). Para evaluar las metas y los impactos diseñó un sistema de indicadores y un

modelo de evaluación, con base en estándares con una serie de variables e indicadores que considera relevantes y que inciden en el fenómeno educativo. Sin embargo, la evaluación con base en indicadores no es una construcción teórica neutra porque "la construcción de un indicador es el resultado de una compleja interacción entre un proceso cognitivo y otro político" (Ferrer citado en Roig, 2013, p.27), por tanto, el componente político es una dimensión inherente de la propia evaluación.

La ANEAES como institución responsable de evaluar la calidad de la educación superior define el concepto de evaluación "como un patrón de comparación en la que debe definirse el estado deseable que permita realizar la contrastación y ajuste de los procesos y resultados de un proyecto educativo, en la búsqueda de relevancia, eficacia y eficiencia" (ANEAES, Conceptos Fundamentales, 2018, p.10). Una cuestión que no es un dato menor es que, en el ámbito de la evaluación "Cuando se establece un patrón único no se hace con base científica sino en función de intereses" (Hallu, 2013, p.12), que no provienen genuinamente de la dinámica del mundo académico-investigativo sino responden, por lo general, a intereses sociales, culturales, económicos y políticos para establecer un modo de convivencia y relacionamiento social, organizar la fuerza laboral y desarrollar un concepto de poder. Por otro lado, "legítimas competencias, saberes, perfiles profesionales, imágenes sociales" (Sobrinho, 2006).

Por otro lado, la matriz de calidad de la ANEAES como el mecanismo de evaluación de las carreras de grado con su diseño basado en dimensiones, componentes, criterios e indicadores, así como los objetivos que se propone alcanzar con esta implementación, solo se remite "al análisis de los insumos, la estructura, el proceso y las salidas en términos de resultados ... así como los procesos de gestión de la institución en el marco del cumplimiento de su misión y propósitos" (ANEAES, Conceptos Fundamentales, 2018, p.19), quedando al margen la evaluación de los fines de la educación y la responsabilidad de las universidades de contribuir con los planes de desarrollo nacional, que son preceptos establecidos en la Constitución Nacional.

El modelo de evaluación de la ANEAES termina siendo una tecnología de control y regulación sometida a criterios de competencia y adaptabilidad de carácter empresarial, al afirmar que “la matriz de calidad ... no tiene sentido, si no es para verificar su cumplimiento con eficiencia y eficacia” (ANEAES, Conceptos Fundamentales, 2018, p.13). El proceso de evaluación que administra considera como una herramienta que permite la obtención de “una información más precisa acerca de la calidad de un servicio educativo observado en una institución” (ANEAES, Conceptos Fundamentales, 2018, p.14), lo que evidencia que la concepción de la educación superior para este organismo estatal es un bien de servicio y no un bien público y un derecho humano fundamental preceptuado en la Ley de la Nación.

No se puede hacer referencia a la calidad de la educación como resultado de un proceso, sin referirnos a la calidad de la enseñanza. Esta es la condición para la obtención de aquella (Giménez, 2018) De aquí se infiere, la figura del docente como actor clave para lograr la calidad educativa. En este contexto, la ANEAES concibe a los docentes como “los actores responsables de la orientación del aprendizaje que dan sustentabilidad al proyecto académico” (ANEAES, 2018, p.17). En esta concepción no se plantea el principal rol del docente que es enseñar porque se lo considera como un medio que debe dar a alguien una información, en concordancia con las reformas educativas implementadas en los 90 del siglo pasado que propugnaban la idea de que el estudiante aprende por sí mismo, lo que conlleva a que “la identidad de los docentes queda cuestionada ya que estos deben verse, en lugar de transmisores del saber, como facilitadores de éste” (Herrera, 2006, p.52).

8. Conclusiones

La construcción de la identidad del profesorado universitario en el Paraguay está condicionada y determinada por la concepción de universidad propuesta en el proceso de reforma y que fue plasmada en el concepto de educación y los criterios de eficacia y eficiencia en la matriz de evaluación y calidad de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, así como en los

delineamientos de competencia profesional y capacitación continua diseñados para el docente en el Libro Blanco de la Educación Superior y reflejada en las condiciones laborales de precariedad dispuestas en la Ley de Educación Superior.

Se propone un modelo de universidad paraguaya que debe buscar su desarrollo institucional con total independencia del Estado, con base en la competencia, eficiencia y calidad en la formación profesional. Además, se plantea impedir la masificación de los alumnos en el sistema e impulsar cambios significativos innovadores enfocándose en el sector productivo, a fin de responder a las necesidades que impone la globalización y contribuir al desarrollo nacional en el contexto de la mundialización de la economía, a través de la venta de servicios al sector productivo para paliar el déficit financiero universitario. Este modelo de universidad incide en la concepción de la educación superior del órgano rector, encargado de evaluar y acreditar la calidad de la educación superior, que la define como un servicio y la calidad queda reducida, por un lado, a la verificación del cumplimiento de metas institucionales, por otro, al impacto que puede generar la gestión eficiente y eficaz de la academia, sobre todo, en el sector de la economía y, finalmente, a la inserción de sus egresados en el mercado laboral. También el paradigma de universidad propuesto influye en el Libro Blanco de la Educación Superior que propone como eje prioritario de la política, la calidad de la educación, que circunscribe y tiene como único fin, la formación laboral capacitada, desarrollada a través de las competencias, capacidades y habilidades en estrecha vinculación con el sector privado.

La identidad del docente se construye en el contexto del paradigma de universidad plasmado en los documentos de las políticas públicas, caracterizando su rol como un facilitador del aprendizaje, un formador de capital humano que debe contribuir al mejoramiento de la calidad de la capacitación profesional de la masa laboral, con base en competencias adaptativas, capacidades y habilidades establecidas por la economía del conocimiento. Este rol ejerce en un contexto de condiciones de precariedad laboral establecidas en la Ley de Educación Superior.

Las políticas públicas se deben formular y adecuar a los preceptos de la Constitución de una República, teniendo en cuenta que, las concepciones

ideológicas, políticas e, inclusive, educativas son establecidas en este pacto ciudadano-político. Por ello, se considera a la Carta Magna como principio fundante de la política pública. En esta Ley Fundamental de nuestra República, el Estado asume una responsabilidad esencial con la educación, que debe traducirse en el aprendizaje, garantizando como un derecho sin discriminación y que deberá desarrollarse en el marco de un Estado Social de Derecho y de un sistema democrático, con base en las declaraciones fundamentales y los derechos que establece, especificando claramente los fines que debe lograr el sistema educativo en todos sus niveles y modalidades, otorgando autonomía a las instituciones universitarias y libertad de cátedra a los docentes y responsabilizando a las academias, en coadyuvar con los planes de desarrollo nacional.

Se sugiere una revisión del Libro Blanco de la Educación Superior, de la matriz de calidad de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior porque contradicen preceptos constitucionales relacionados con el modelo de Estado y de gobierno, el concepto de educación, los fines de la educación, la responsabilidad del Estado y de las instituciones universitarias y porque varios de sus delineamientos desarrollados en este artículo, son violatorios de las declaraciones fundamentales y los derechos consagrados en nuestra Constitución Nacional. Además, proponemos también que los artículos de la Ley de Educación Superior referidos al docente universitario deben ser revisados porque legaliza y legitima la precariedad laboral.

Referencias bibliográficas

Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (2018).

Modelo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior: Componentes Fundamentales. Asunción: ANEAES.

Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (2018).

Modelo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior: Mecanismo de Evaluación y Acreditación de las carreras de Grado. Asunción: ANEAES.

- Alonso, I., Lobato, C. y Arandia, M. (2015). La identidad profesional docente como clave para el cambio en la educación superior. *Opción*, 31 (5), 51-74.
- Angulo, F. (1999). El neoliberalismo o el surgimiento del mercado educativo. En F. Angulo, A. Pérez, J. Gimeno, M. Santos, X. Torres y M. López, *Escuela pública y sociedad neoliberal* (pp. 17-37). Madrid: Miño y Dávila.
- Betancur, N. (2008). *Las reformas educativas en los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay: Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*. Montevideo: Banda Oriental.
- Bonilla, L. (2014). *La calidad de la educación: Ideas para seguir transformando la educación venezolana*. Caracas: CIM.
- Borda, D. (2001). Educación universitaria: con expansión pero sin cambios. *Revista Población y Desarrollo*, 12 (20), 35-52.
- Bruno, L. (2008). Educación y poder. En M. Feldfeber y D. Andrade, *Políticas educativas y trabajo docente - Nuevas regulaciones: ¿Nuevos sujetos?* (pp. 91-109). Buenos Aires: Noveduc.
- Carbone, R., Giménez, F. (2016). Contradicciones y mitos: universidad en Paraguay. En E. Rinesi, J. Smola, C. Cuello y L. Ríos (Comps.), *Hombres de una república libre: Universidad, inclusión social e integración cultural en latinoamérica* (pp. 169-184). Buenos Aires: UNGS.
- Carrasco, C., Luzón, A. y López, V. (2019). Identidad docente y políticas de accountability: el caso de Chile. *Estudios pedagógicos*, 45 (2), 121-139.
- Calatayud, B. (2013). Teoría (y práctica) del capital humano: Un análisis crítico del caso español. *Metodos revista de ciencias sociales*, 1 (1), 53-81.
- Cernuzzi, L., Vargas, E. y González, V. (2007). *Educación superior y desarrollo del capital humano*. Asunción: Cadep.
- Comisión Nacional de Reforma de la Educación Superior (2006). *Paraguay: Universidad 2020 – Documento de discusión sobre la reforma de la educación superior*. Asunción: CONEC-Consejo de Universidades-MEC.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (2012). *Informe del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*. Asunción: Conacyt.

- Consejo Nacional de Educación Superior (2017). *Libro Blanco para la Educación Superior*. Asunción: CONES.
- Constitución de la República del Paraguay, 20 de junio de 1992.
- Cubilla, A. (2006). Identificación de problemas académicos en las universidades paraguayas. En B. Bosio, *La universidad en crisis: seminario universidad católica de Asunción y universidad de Granada – Melilla y otros ensayos* (pp. 21-56). Asunción: CIDSEP.
- Cullen, C. (2004). *Perfiles ético-políticos de la educación*. Buenos Aires: Paidós.
- Cummings, W., Galeano, L. y Rivelli, D. (2018). Educación Superior. En F. Reimers (Coord.), *Análisis del sistema educativo en el Paraguay: Sugerencias de política y estrategia para su reforma* (pp. 247-307). Asunción: FLACSO - CPES.
- Dias Sobrinho, J. (2006). Paradigmas y políticas de evaluación de la educación superior: Autonomía y heteronomía. En H. Vessuri, *Universidad e investigación científica: Convergencias y tensiones* (pp. 169-191). Buenos Aires: CLACSO.
- Elías, R. y Serafini, D. (2006). *Caracterización del sector privado de la educación superior universitaria en Paraguay*. Asunción: CONEC.
- Filmus, D. (1995). Calidad de la educación: discurso elitista o demanda democratizadora. En D. Filmus (Comp.), *Los condicionantes de la calidad educativa* (pp. 11-21). Buenos Aires: Noveduc.
- Galeano, L. (2006). *Situación actual y tendencias de la educación superior: Bases para una nueva ley General de Educación*. Asunción: CONEC.
- García, C. (2006). Complejidades de la globalización y la comercialización de la educación superior: Reflexiones para el caso de América Latina. En H. Vessuri, *Universidad e investigación científica: Convergencias y tensiones* (pp. 135-168). Buenos Aires: CLACSO.
- García, C. (2003). Balance de la década de los 90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior. En M. Mollis, *Las universidades en América Latina ¿reformadas o alteradas?: La cosmética del poder financiero* (pp. 17-37). Buenos Aires: CLACSO.
- Gargarella, R. (1997). *Recientes reformas constitucionales en América Latina: una primera aproximación*. *Revista de Ciencias Sociales*, 36 (144), 971-990.

- Giménez, F. (2018). La profesión académica como condicionante de la calidad de la educación superior. En H. Monarca y M. Prieto (Coords.), *Calidad de la educación superior en Iberoamérica* (pp. 162-190). Madrid: Dykinson.
- Giménez, F. (2020). Aproximación crítica a la autonomía universitaria y a la libertad de cátedra en Paraguay. *Revista Novapolis*, (17), 85-122.
- Giménez, F. y Ríos, V. (2015). *El discurso sobre la democracia: Una aproximación epistemológica al caso paraguayo*. Pilar: FCTA – UNP.
- Gimeno, J. (1999). *Poderes inestables en educación*. Madrid: Morata.
- González, P. (2013). Los dictámenes del Consejo para habilitar nuevas universidades serán vinculantes. *El boletín fca*, 32 (6), 7-8.
- Hallu, R. (2013). Las buenas prácticas de la evaluación universitaria. En M. Nosiglia, *La evaluación univesitaria: Reflexiones teóricas y experiencias a nivel internacional y nacional* (pp. 11-13). Buenos Aires: EUDEBA.
- Herrera, M. (2006). Constitución de identidades: políticas públicas y reformas educativas. En M. Narodowski, H. Ospina y A. Martínez, A. (Comps.), *La razón técnica desafía a la razón escolar: Construcción de identidades y subetividades políticas en la formación* (pp. 43-62). Buenos Aires: NOVEDUC.
- Iyanga, A. (2006). *Política Educativa: Naturaleza, historia, dimensiones y componentes actuales*. Valencia: Nu Llibres.
- Ley 4995. *Gaceta Oficial de la República del Paraguay*, 02 de agosto de 2013.
- Ley 2421. *Gaceta Oficial de la República del Paraguay*, 05 de julio de 2004.
- Ley 136. *Gaceta Oficial de la República del Paraguay*, 11 de marzo de 1993.
- López, F. (2003). El impacto de la globalización y de las políticas educativas en los sistemas de educación superior de América Latina y el Caribe. En M. Mollis, *Las universidades en América latina - ¿reformadas o alteradas?: la cosmética del poder financiero* (pp.39-58). Buenos Aires: CLACSO.
- Meza, L. (2013). Un nuevo marco legal vela por la calidad en la educación superior. *El boletín fca*, 32 (6), 2-5.
- McLaren, P. y Farahmandpur, R. (2006). *La enseñanza contra el capitalismo global y el nuevo imperialismo: Una Pedagogía Crítica*. Madrid: Popular.

- Miranda, G. (2006). Interpretación hermenéutica crítica de un caso de normatividad educativa – La constitución española de 1978 y la ruptura del pacto constitucional educativo. *Revista de ciencias sociales*, III (IV), 15-35.
- Olmedo, R., Greco, Z. y Acevedo, I. (2006). *Caracterización General del Plantel de Docentes de la Educación Superior Universitaria*. Asunción: CONEC.
- Ornelas, J. (2009). Neoliberalismo y capitalismo académico. En P. Gentili, G. Frigotto, R. Leher y F. Stubrin (Comps.), *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina* (pp. 83-119). Buenos Aires: Homo Sapiens.
- Oto, E. y Campos, R. (2008). La resignificación de la deocracia escolar mediante el discurso gerencial: liderazgo, gestión democrática y gestión participativa. En M. Feldfeber y D. Andrade (Coords.), *Políticas educativas y trabajo docente - Nuevas regulaciones: ¿Nuevos sujetos?* (pp. 221-237). Buenos Aires: Noveduc.
- Pérez, A. (1998). *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*. Madrid: Morata.
- Popkewitz, Th. (1997). *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata.
- Popkewitz, Th. (1994). Política, conocimiento y poder: Algunas cuestiones para el estudio de las Reformas Educativas. *Revista de Educación*, 305, 103-137.
- Rama, C. (2012). El negocio universitario "for-profit" en América Latina. *Revista de la educación superior*, 4 (164), 59-95.
- Riart, L. (2006). Rol del Estado en la Reforma de la Educación Superior. En Cuadernos Pedagógicos FFCH – UCNSA. *¿Queremos o no la reforma de la universidad?* (pp. 22-47). Asunción: UCA.
- Rivarola, D. (2018). *Nueva Educación y Democracia: ¿Realidad o Utopía?* Asunción: FLACSO-CPES.
- Rivarola, D. (2002). *Estrategias de Transformación de la educación superior*. Asunción: CONEC.
- Roig, H. (2013). Evaluación preordenada y evaluación deliberativa: en busca de alternativas para la evaluación en la universidad. En M. Nosiglia, *La evaluación universitaria: Reflexiones teóricas y experiencias a nivel internacional y nacional*. (pp. 25-30). Buenos Aires: EUDEBA.

Romer Hernández, P. y Zeballos, S. (2016). *Las reformas constitucionales sudamericanas: contexto histórico y dinámica ejecutivo-legislativo*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María.

Torres, C. (2002). Grandezas y miserias de la educación latinoamericana del siglo veinte. En C. Torres, *Paulo Freire y la Agenda Latinoamericana en el siglo XXI*. (pp. 23-52). Buenos Aires: CLACSO.

Torres Santomé, J. (2017). *Políticas educativas y construcción de personalidades neoliberales y neocoloniales y neocolonialistas*. Madrid: Morata.

Fecha de recepción: 1 de marzo de 2021

Fecha de aceptación: 1 de junio de 2021



Revista Educación, Política y Sociedad (ISSN 2445-4109) está distribuida bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)