

30 años de democracia: reformar la universidad para cambiar el país

Rafael Filizzola Serra¹

RESUMEN

Paraguay enfrenta una triple crisis que amenaza la propia vigencia de su incipiente democracia. Las inequidades sociales, el crecimiento de la violencia y la presencia del crimen organizado en las más altas esferas del poder, constituyen problemas que deben ser abordados con urgencia. Se requiere en consecuencia un amplio debate nacional para generar consensos en torno a políticas de Estado para enfrentar esta problemática. En este trabajo, se analiza el rol que pueden asumir las universidades en este contexto y el proceso de reformas internas que deben encarar a los efectos de superar el legado de un pasado autoritario. Se estudia sobre todo el marco constitucional vigente que concede a las universidades el método democrático de elecciones, el principio de la autonomía universitaria y la libertad de cátedra. Estas normas, en conjunto con el creciente activismo y la movilización de estudiantes y docentes comprometidos, pueden ser factores decisivos para lograr los cambios que necesitan las universidades para contribuir a transformar el país.

Palabras clave:

democracia, desigualdad, inseguridad, educación, reforma universitaria, autonomía universitaria, libertad de cátedra.

ABSTRACT

Paraguay faces a triple crisis that threatens the validity of its incipient democracy. Social inequalities, a growth in violence, and the increasing links between organized crime and the highest spheres of political power, are menaces which must be urgently dealt with. As a result, a broad, national debate is necessary in order to generate a consensus on state policies to properly address these problems. This work analyzes the role that universities could assume in this context and the change in internal reforms that must be achieved to overcome the legacy of an authoritarian past. The current constitutional framework that grants universities the rights of democratic election methods, the principle of university autonomy, and academic freedom are particularly studied. Those rules, together with the rising activism and the mobilization of committed students and professors might be the key factors that are necessary to achieving the changes that universities need to help transform the country.

¹Abogado. Profesor de Derecho Político de la FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y DIPLOMÁTICAS DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA «NUESTRA SEÑORA DE LA ASUNCIÓN». Diputado (1998-2003 y 2003-2008). Senador electo para el período (2008-2013) y Ministro del Interior (2008-2011). Realizó estudios de Postgrado en Derecho, Didáctica Universitaria y Metodología de la Investigación Científica. Cursó los Programas del Instituto del Banco Mundial (WBI) sobre Gobernabilidad, Reforma del Poder Judicial y Control de la Corrupción, entre otros. Ha sido expositor en importantes eventos nacionales e internacionales y cuenta con numerosas publicaciones tanto en el país como en el exterior.

Keywords:

democracy, inequality, insecurity, education, university reform, university autonomy, academic freedom.

1. Introducción

Los últimos años han estado marcados por la decepción y el descreimiento hacia la política, en la región y en el país. Esto es particularmente grave para una democracia incipiente como la paraguaya, que no ha logrado superar una historia carente de tradición democrática y caracterizada por el sectarismo y la exclusión del que piensa distinto.

Al malestar con la democracia, se suma una triple crisis que afecta a América Latina en general y a Paraguay en particular. Las desigualdades sociales, el crecimiento de la violencia y el fortalecimiento del crimen organizado y sus vínculos con el poder político, nos ubican en una situación crítica con una tendencia a pasar a un estado terminal, como ocurrió en otros países de la región.

La gravedad del momento requiere un esfuerzo importante que permita a la sociedad paraguaya alcanzar amplios consensos sobre políticas de Estado encaminadas a superar esta situación. La tarea no es sencilla, porque la ausencia de una tradición democrática se traduce en la falta de la cultura del debate.

En este contexto, las universidades deben abandonar el aislamiento que les ha caracterizado en las últimas décadas y asumir un rol activo en esta discusión. El aporte que se necesita desde el rigor de la academia es fundamental para un debate serio que supere los conflictos sectarios por medio de la formulación de propuestas basadas en fundamentos científicos.

Para que esto sea posible, la universidad debe empezar por transformarse a sí misma.

En este trabajo se evalúa el malestar en la democracia, la triple crisis mencionada y la forma en que las universidades pueden contribuir a enfrentar estos desafíos y al mismo tiempo apoyar el proceso de consolidación de la democracia.

Si bien el camino es complejo, la Constitución garantiza por un lado la autonomía universitaria vinculada al derecho a aprender y a la libertad de cátedra, y por el otro, el método democrático para la elección de autoridades. Estas normas han sido, hasta ahora, en la generalidad de los casos, aprovechadas para mantener privilegios y malas prácticas heredados del modelo de la dictadura, pero el creciente liderazgo de estudiantes y docentes comprometidos con el cambio señalan que una reforma es posible.

De hecho, la universidad latinoamericana sigue fuertemente influenciada por la *Reforma de Córdoba* que puso el énfasis en la democracia y el protagonismo de todos los estamentos de la universidad en el marco de la autonomía para trasmisir y generar conocimientos.



Además de nuestras tradiciones regionales, es importante que miremos distintas experiencias y aprendamos de otras regiones. Se propone, en ese sentido, estudiar la adopción de algunas iniciativas establecidas en la *Declaración de Bolonia para el Espacio Europeo de la Educación Superior*.

Finalmente, se concluye que la transformación más relevante de las universidades se dará en la medida en que estas se relacionen con la gente y sus problemas, en el diálogo con organizaciones sociales y políticas, para debatir y cooperar en torno a iniciativas que signifiquen cambios culturales y fundamentalmente, la consolidación de la democracia en Paraguay.

2. América Latina y la triple crisis que amenaza su frágil democracia

La idea de distintas formas de gobierno, buenas y malas, que se alternan de una manera cíclica, ha estado presente en la historia del pensamiento por miles de años. Aristóteles, siguiendo la caracterización de Platón según el gobierno sea de uno, de pocos o de muchos, sostenía que las formas buenas de gobierno tenían su correspondencia en las malas que las sucedían y significaban una suerte de degradación de aquellas. Así, la monarquía se degeneraba en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la *politia* en democracia².

Más recientemente, Huntington analizó los avances y retrocesos de la democracia durante los siglos XIX y XX. Afirma al respecto que ha habido tres olas de procesos democratizadores, que han tenido sus subsiguientes contraolas. La primera se desarrolla entre los años 1828 y 1926, y se origina en las revoluciones norteamericana y francesa. La primera contraola, se produce entre los años 1922 y 1942, como consecuencia del auge del totalitarismo en Europa. La segunda ola, entre los años 1943 y 1962, tiene sus inicios en la II Guerra Mundial, con la ocupación aliada y la derrota de los regímenes autoritarios europeos que se habían implantado en los países vencidos en la contienda mundial. La segunda contraola, entre los años 1958 y 1975, se relaciona con el avance de sistemas autoritarios en América Latina y Asia. Finalmente, la tercera ola se inicia en el año 1974, con la caída de la dictadura en Portugal y prosigue durante los 15 años siguientes con la transición de regímenes autoritarios a democráticos en al menos 30 países de Europa, Asia y América Latina³.

Nuestra región, tras superar los regímenes totalitarios que marcaron el siglo XX, si bien alcanzó avances importantes en cuanto a la vigencia de las libertades y los derechos humanos, no logró consolidar democracias plenas.

Las últimas décadas se han caracterizado en general por frecuentes crisis políticas y sociales, que de diferentes maneras y en distintos países han tenido como consecuencia la interrupción de gobiernos elegidos democráticamente, por medio de mecanismos constitucionales y no constitucionales. La lista es larga, podemos

²Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de Gobierno en la historia del pensamiento político*, (México: Fondo de Cultura Económica, 2000), 34.

³Cfr. Samuel P. Huntington, *La tercera ola*, (Buenos Aires, Argentina: Paidós, 1994), 25-40.

empezar con Hernán Siles Suazo (Bolivia), removido en 1985 y Raúl Alfonsín (Argentina), que se vio obligado a entregar el poder casi siete meses antes de la culminación del periodo constitucional (1989). Desde el año 1992 los casos se multiplican al igual que los procedimientos adoptados, desde mecanismos institucionales como el juicio político hasta golpes de diferente intensidad. Así, Fernando Collor de Mello (Brasil), Carlos Andrés Pérez (Venezuela), Fernando Lugo (Paraguay) y Dilma Rousseff (Brasil), fueron destituidos vía juicio político en 1992, 1993, 2012 y 2016 respectivamente. Raúl Cubas Grau (Paraguay) presentó renuncia al cargo y se asiló en Brasil (1999) ante la inminencia de su destitución al igual que Pedro Pablo Kuczynski (Perú), obligado a renunciar en el marco de un segundo pedido de vacancia presidencial planteado ante el Congreso (2018). Ernesto Samper (Colombia) y Luís González Macchi (Paraguay) fueron sometidos a juicio político y absueltos en 1996 y 2003. Abdalá Bucaram (Ecuador) fue declarado mentalmente incapacitado por el Congreso en 1997. Igualmente vieron interrumpidos sus mandatos o fueron derrocados los presidentes Jorge Serrano (Guatemala, 1993), Joaquín Balaguer (República Dominicana, 1996), Jamil Mahuad (Ecuador, 2000), Fernando de la Rúa (Argentina, 2001), Alberto Rodríguez Saá (Argentina, 2001), Valentín Paniagua (Perú, 2001), Gonzalo Sánchez de Lozada (Bolivia, 2003), Carlos Mesa (Bolivia, 2005), Lucio Gutiérrez (Ecuador, 2005), Eduardo Rodríguez Veltzé (Bolivia, 2006) y José Manuel Zelaya (Honduras, 2009). La dictadura de Alfredo Fujimori (Perú) también culminó con su huida en el año 2000, sin que se haya podido resolver por medios institucionales. Finalmente, no se puede dejar de mencionar las dos presidencias de Jean Bertrand Aristide (Haití), interrumpidas violentamente en 1994 y 2004⁴.

La inestabilidad política en la región ha generado un intenso debate acerca de sus causas y se han propuesto todo tipo de reformas tendientes a superarla. Una idea recurrente señala la necesidad de abandonar el modelo presidencialista de gobierno y adoptar el parlamentarista, que presenta una mayor flexibilidad en momentos de crisis y permite el cambio de gobierno sin mayores tensiones⁵. También ha habido una permanente discusión sobre los efectos, tanto positivos como negativos, de los sistemas electorales en el régimen político, lo que ha generado una gran cantidad de cambios en la materia. De hecho, un estudio reciente analiza 250 reformas electorales en América Latina⁶ entre los años 1978 y 2015⁶. Solo mencionar esta alta cantidad de transformaciones en la legislación señala con elocuencia la complejidad del problema.

Sin embargo, los problemas de gobernabilidad en la región deben evaluarse desde una perspectiva más amplia, que va mucho más allá de los aspectos normativos.

⁴Cfr. Arturo Valenzuela, "Presidencias Latinoamericanas interrumpidas", *América Latina Hoy*, N° 49, (2008): 17 – 21; Aníbal Pérez Liñán, "Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales", *América Latina Hoy*, N° 49, (2008): 106; Aníbal Pérez Liñán, *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009), 17-18; y Ramiro Daniel Sánchez Gayoso y Alberto Escamilla Cadena, "La interrupción del mandato presidencial en América Latina (1992 - 2016)", *Polis*, N° 13(1), (2017): 53.

⁵Cfr. Arturo Valenzuela, "Hacia una democracia estable: la opción parlamentaria para Chile", *Revista de Ciencia Política*, Vol. VII N° 2, (1985): 129-140; Juan Linz, y Arturo Valenzuela, "Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo", *Estudios Públicos*, N° 36 (1989): 5-70; y, Arend Lijphart y otros, "Consideraciones sobre alternativas semipresidenciales y parlamentarias de gobierno", *Estudios Públicos*, N° 42, (1991): 7-44.

⁶Flavia Freidenberg y Tomás Došek, "Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)", en *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*, Kevin Casas-Zamora y otros (Washington: Organización de los Estados Americanos, 2016), 25-92.

⁷Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, (Nueva York: PNUD, 2010), 25-27.

En efecto, América Latina afronta una triple crisis que la distingue de otras regiones.

En primer lugar, es la región más inequitativa del mundo. Según un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de los 15 países más desiguales del mundo, 10 están en América Latina, y Paraguay es uno de los más desiguales entre ellos. Si tomamos como indicador el índice de Gini que mide la distribución de ingresos, tenemos que en los países más equitativos del mundo, como Noruega, Suecia y Dinamarca llegan al 0.25, la media de los países desarrollados es 0.30 y la mundial es de 0.40. Sin embargo, en nuestra región alcanza el 0.58⁸.

En segundo lugar, es la región más violenta. Si tomamos las estadísticas más recientes a nivel mundial, el 37,4% de los homicidios cometidos en el año 2017 ocurrieron en las américas, con una población que representa solo el 13% del total⁹. Por su parte, entre los años 2005 y 2011, en 35 países de Eurasia, que representan una población de alrededor de 1.000 millones de habitantes, ocurrieron menos de 4 millones de robos, frente a cerca de 12, es decir tres veces más, para una población de un poco más de 400 millones de personas en 18 países de América Latina, o sea de menos de la mitad¹⁰.

Finalmente, pero no menos importante, es una de las regiones más afectadas por el crimen organizado. América Latina produce prácticamente la totalidad de la cocaína que se trafica en el mundo y es uno de los principales productores de marihuana. El tráfico de drogas es una actividad ilícita que mueve alrededor de 400.000 millones de dólares al año¹¹ lo cual significa no solamente una amenaza para la seguridad de las personas, sino inclusive para la propia gobernabilidad y la vigencia de las instituciones democráticas. Esto se puede observar con meridiana claridad en los países más afectados por el narcotráfico, como Colombia, en un pasado reciente, y en el presente en México, Venezuela, Honduras, Guatemala, entre otros, que no solamente han llegado a niveles de violencia extremos, sino que además tienen serios problemas de institucionalidad.

Esta triple crisis que afecta la región se encuentra presente también en Paraguay y limita sus oportunidades de desarrollo humano. La paradoja es que mientras los números macroeconómicos son auspiciosos en cuanto a crecimiento económico, la situación de los habitantes de América Latina es diametralmente opuesta, lo que genera una situación de malestar, un círculo vicioso del cual no salimos.

Las pasadas elecciones generales en el Brasil y la crítica situación presente en Venezuela y Nicaragua, revelan la fragilidad de nuestras instituciones y la necesidad de encontrar un modelo de desarrollo basado en los derechos fundamentales de las personas.

⁸Bernardo Kliksberg, "La discriminación de la mujer en el mundo globalizado y en América Latina: Un tema crucial para las políticas públicas", *Economía y Desarrollo*, Nº 2(1), (Marzo 2003): 10.

⁹United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Study on Homicide 2019*, (Vienna: UNODC, 2019), 13.

¹⁰Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014, Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, (Nueva York, EE.UU.: PNUD, 2013), 55.

¹¹Cfr. Organización de Estados Americanos (OEA/OAS), *El problema de las drogas en las américas*, (Washington DC, EE.UU.: OEA/OAS, 2013).

3. Paraguay, en la encrucijada entre el viejo autoritarismo que no termina de marcharse y la nueva democracia que no podemos alcanzar

Paraguay padece la triple crisis que afronta la región, pero con el agravante que no tiene una tradición democrática. Los estudios sobre el avance de la democracia, en su sentido contemporáneo, no incluyen a nuestro país sino hasta el año 1989, tras la caída de la dictadura de Alfredo Stroessner. Dahl, por ejemplo, considera que entre finales del siglo XIX y principios del XX había 18¹² poliarquías plenas en el mundo, entre las cuales incluye a países de la región como Costa Rica y Uruguay¹³. Huntington, por su parte define como democráticos a Argentina y Uruguay ya desde la primera ola de democratización¹⁴.

Nuestra historia además se caracteriza por la polarización social y la inestabilidad. Guerras civiles, golpes de Estado y cuartelazos han marcado el ritmo de nuestra política desde la independencia. Muy pocos presidentes paraguayos lograron culminar sus mandatos. De hecho, si tomamos la primera mitad del siglo XX como referencia, nada más que cuatro¹⁵. Más recientemente, desde el 89, solo Andrés Rodríguez, Juan Carlos Wasmosy, Nicanor Duarte Frutos y Horacio Cartes terminaron sus presidencias, con lo cual, suman solo ocho presidentes entre los siglos XX y XXI. A esto hay que agregar además la brevedad de la duración de los gobiernos. Si tomamos el periodo de gobiernos liberales, comprendido entre los años 1904 y 1940¹⁶, tenemos 24 presidentes con un promedio de duración de sus mandatos de cerca de 18 meses. Sin contar la duración de la dictadura de Higinio Morínigo (1940-1948), los gobiernos colorados del período comprendido entre los años 1948 y 1954, suman siete con un promedio de cerca de 11 meses¹⁷.

La dictadura nos dejó un legado nefasto en todos los órdenes. Stroessner gobernó mediante el control absoluto de la burocracia, el Partido y las Fuerzas Armadas. En ese contexto, la corrupción se volvió sistémica y se constituyó en un elemento central del sistema. Martini y Yore afirman que el poder personalizado y autocrático de Stroessner:

“[...] fue sustentado en una estructura de dominación jerárquica, vertical y de indiscutible obediencia a su autoridad, basada en una trilogía de connotación fascista y mesiánica por la identificación entre el gobierno, el partido oficial y las fuerzas armadas. El ejército prestará la garantía de la

¹²Robert A. Dahl, *La democracia y sus críticos* (Barcelona, España: Paidós, 1992), 28.

¹³Dahl, *La democracia*, 281.

¹⁴Huntington, *La tercera ola*, 26.

¹⁵Entre los casos mencionados, el presidente Manuel Franco (1916-1919) en realidad falleció por causas naturales, alrededor de un año antes de concluir su mandato, y fue reemplazado por el vicepresidente José P. Montero. El presidente José Patricio Guggiari (1928-1932) se vio obligado a pedir permiso para someterse a un proceso de enjuiciamiento político en medio de su presidencia, y fue reemplazado durante alrededor de tres meses por el Vicepresidente, hasta que fue absuelto por el Congreso y retomó sus funciones.

¹⁶En este periodo se incluye el gobierno revolucionario de Rafael Franco, que llega al poder por medio de un golpe militar y termina de la misma manera, estableciendo por primera vez un gobierno con un fuerte contenido social y una filiación política distinta, si bien plural, a la tradicional alternancia bipartidista.

¹⁷Cfr. Paul Lewis, *Paraguay bajo Stroessner* (1^a edición en español ed.), (Méjico, Méjico: Fondo de Cultura Económica, 1986); Gomes Freire Esteves, *Historia contemporánea del Paraguay*, (Asunción: El Lector, 1996); Harris Gaylord Warren, *Paraguay y la Triple Alianza*, (Asunción: Intercontinental Editora, 2009); Harris Gaylord Warren, *La reconstrucción del Paraguay, 1878-1904*, (Asunción: Intercontinental Editora, 2010); Diego Abente, *El régimen Stronista*, (Asunción, Paraguay: El Lector, 2014); y, Julio César Franco, *Historia del liberalismo paraguayo*, (Asunción: Intercontinental Editora, 2017).

coacción física legal y el partido su capacidad de legitimación política y consenso social [...] A este efecto, ambos sectores, partido y ejército, sufrirán un proceso de permanente recomposición interna; serán depurados y reorganizados varias veces, por diversos mecanismos de sometimiento (entre ellos la corrupción prebendaria y los privilegios) en torno al liderazgo único e indiscutido de Stroessner quien oficiará de eje articulador del triángulo en su triple condición de Jefe de Estado, miembro titular y luego Presidente Honorario del Partido Colorado y Comandante en Jefe de las FF.AA.”¹⁸.

Paul Lewis en su obra “Paraguay bajo Stroessner”, publicada en su primera edición en inglés en 1980, prácticamente descartaba una transición a la democracia tras la caída de la dictadura. Si bien afirmaba que “se hace remota la posibilidad que una dictadura al viejo estilo siga a la de Stroessner”, consideraba una alternativa la continuidad del régimen en la forma de una “dictadura de partido”. Consideraba poco probable la eventualidad de que los partidos de la oposición puedan llegar al poder¹⁹. Tuvo mucho de razón, se necesitaron 19 años desde la caída de la dictadura para que se produzca la alternancia en el poder, con el triunfo electoral de la *Alianza Patriótica para el Cambio* (APC), el 20 de abril de 2008.

La caída de la dictadura tampoco significó necesariamente la consolidación de una democracia. Es innegable que el proceso que se inició en 1989, marcó un periodo de libertades que no tiene precedentes en nuestra historia. No obstante, la hegemonía del Partido Colorado, consecuencia del monopolio del ejercicio del poder durante más de seis décadas, con todas las ventajas que eso implica²⁰, hace que nuestro sistema electoral no se pueda considerar plenamente competitivo. Además, persisten prácticas y valores propios de la dictadura, y la corrupción sigue siendo un elemento central del sistema. No se ha logrado romper el círculo vicioso en el que, por un lado, el dinero proveniente de la corrupción financia campañas electorales y por el otro, desde el poder se ampara la corrupción²¹.

Esta realidad, se refleja en diferentes investigaciones sobre la calidad de la democracia. El *Informe 2018* de la *Corporación Latinobarómetro* refleja el descontento ciudadano con nuestro sistema político. Señala que solo el 40% de la población paraguaya considera que la democracia es preferible a “cualquier forma de gobierno”, que un 27% acepta que “un gobierno autoritario puede ser preferible”, que apenas un 24% demuestra satisfacción con la democracia, y el 87% considera que el país está gobernado por grupos poderosos para su propio interés, ante un índice mínimo del 10% que cree que se gobierna para el bien de todos²². La *Unidad*

¹⁸Carlos Martini y Myriam Yore, *La corrupción como mecanismo de reproducción del sistema político paraguayo*, (Asunción, Paraguay: CIDSEP, 1989), 53-54.

¹⁹Lewis, *Paraguay bajo Stroessner*, 425-426.

²⁰Diego Abente en una publicación de 1996 advertía que: “Si las fuerzas que privilegian el proceso de transición democrática prevalecen y se siguen realizando elecciones libres y limpias como las elecciones municipales de mayo de 1991, el sistema de partidos podría evolucionar hacia un sistema de partido predominante, de bipartidismo competitivo o de pluralismo limitado” (“Sistemas de Partidos Hegemónicos en Transición. Un sistema de partido en transición: el caso de Paraguay”, *La Construcción de Instituciones Democráticas: Sistemas de Partidos en América Latina*, S. Mainwaring y otros [EE.UU.: Stanford University, 1996], 245-262). Evaluando la situación presente, tras el retorno al poder del Partido Colorado, y sobre todo a la luz del caudal electoral de los diferentes actores políticos, podemos sostener que de un sistema de partido hegémónico hemos evolucionado a uno de partido predominante, con lo cual estamos lejos de un sistema plurista.

²¹Cfr. Rafael Filizzola Serra, “Una década de democracia”, *Revista Paraguaya de Sociología*, N° 117/118, (mayo-diciembre de 2003): 113-153.

²²Corporación Latinobarómetro, *Informe 2018*, (Buenos Aires: Corporación Latinobarómetro, 2018), 17 - 40.

de Inteligencia de The Economist clasifica los regímenes políticos en el mundo en democracias plenas, imperfectas, sistemas híbridos y autoritarios. En su informe del 2018, ubica a Paraguay en el puesto 70, compartiendo los últimos puestos entre las democracias imperfectas con Sri Lanka, México, Hong Kong, Senegal, y Papua Nueva Guinea. Los siguientes países en la lista ya no son considerados democracias²³.

Estos números revelan la debilidad de nuestra democracia. Si bien, estamos viviendo un periodo único en nuestra historia en cuanto a vigencia de libertades, no debemos olvidar que gran parte de la población del país aún vive por debajo de las líneas de pobreza y extrema pobreza. En palabras de Mendonca “si la democracia no ofrece una esperanza real para salir de la pobreza o impedir la discriminación sistemática de varios grupos, evidentemente no representa a todos”²⁴.

En consecuencia, queda mucho por hacer para alcanzar una democracia de calidad. Gran parte pasa más bien por cambios culturales, de mentalidad que por reformas institucionales, las que por supuesto también son necesarias. Milda Rivarola, al analizar las condiciones históricas que cimentaron las largas dictaduras del siglo pasado, concluye que:

“[...] somos aún tributarios de una peculiar “revolución” nacionalista anti-parlamentaria, autoritaria y militarista, que a lo largo de un cuarto de siglo fue transformando un Estado y una Sociedad de tradiciones y valores diferentes. La opción de categorizar como “fascista” dicha revolución –muchos definieron así los gobiernos de esos años- es tentadora.”²⁵

Probablemente le hemos dedicado mucha atención a superar el pasado con reformas constitucionales y legales, olvidando la necesidad de los cambios culturales, imprescindibles para una sociedad consecuente con los valores propios de una democracia.

En este contexto, se ha relegado a la educación a un papel secundario, cuando constituye el factor clave para marcar un punto de inflexión en la historia del Paraguay. Basta mirar a la región para comprender que aquellos países que tienen los mejores indicadores en equidad, democracia, integridad, transparencia, etc., son los que han invertido sostenidamente en su historia reciente en educación, en lo cuantitativo y cualitativo. Dos ejemplos claros son Uruguay y Chile, países exitosos en lo económico y social, con democracias consolidadas y sistemas políticos estables, que marcan un claro contraste con el resto de la región.

Sin lugar a dudas el peor legado de la dictadura fue un sistema educativo mediocre y partidizado, y el mayor fracaso de la democracia la falta de una reforma de la educación en todos sus niveles.

²³The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2018: me too*, (The Economist, 2019), 20-36.

²⁴Daniel Mendonca, *Democracias vulnerables*, (Asunción: Intercontinental, 2010), 22.

²⁵Milda Rivarola, *La contestación al orden liberal, la crisis del liberalismo en la preguerra del chaco*, (Asunción, Paraguay: CDE, 1993), 9.



4. La reforma de la educación como un presupuesto esencial para consolidar la democracia

¿Es posible imaginar una democracia consolidada en Paraguay con el nivel educativo que tenemos?

Bobbio describe la democracia con una definición mínima del concepto, y afirma que “... en cuanto a contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático” se considera “caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”. A estos principios suma el derecho de participar en la toma de decisiones para un “número muy alto de ciudadanos” y como tercera condición, que aquellos que estén llamados a elegir a quiénes deberán decidir, tengan opciones reales y se tenga la libertad de elegir entre esas opciones, para lo cual deben tener plenamente reconocidos los derechos y libertades de opinión, reunión, asociación, etc.²⁶.

Por otro lado, Dahl afirma que una poliarquía se configura cuando el Gobierno satisface los criterios del proceso democrático, como: el control de las decisiones gubernamentales, elecciones libres y pacíficas, el derecho al voto para prácticamente todos los adultos, el derecho a ocupar cargos electivos para la mayoría de los adultos, la libertad de expresión y de criticar al gobierno, el acceso a las fuentes de información y el derecho a asociarse, particularmente a formar asociaciones políticas²⁷.

Ambas definiciones ponen en el centro del debate el derecho a la participación, tanto para elegir como para ser elegido, y a incidir en los procesos de toma de decisiones y de control.

Esto nos lleva a analizar las elecciones, que constituyen un requisito esencial para que la vigencia de la democracia sea posible. La calidad de las mismas depende de la eficacia de los procesos electorales. Siguiendo con esta línea, Nohlen sostiene que “la idea general de la importancia de las elecciones se refleja, aproximadamente, en la definición siguiente: las elecciones representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo”²⁸.

En las elecciones se debaten propuestas y candidatos. La libertad de estos procesos es fundamental pero lo más relevante es que la población tenga la posibilidad de acceder a la información que necesita para un voto informado. La transparencia en el sector público, el acceso a las fuentes públicas de información, una prensa independiente que divulgue las diferentes opciones electorales, son los fundamentos de una democracia sólida.

Finalmente, no podemos redondear esta idea sin mencionar a los partidos políticos. Las definiciones expuestas ponen de relieve la importancia de los mismos en la vida de una sociedad en la que se ha optado por el gobierno de la mayoría. Por

²⁶Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, (México: Fondo de Cultura Económica, 2010), 24-27.

²⁷Dahl, *La democracia*, 28.

²⁸Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1995), 9.

eso, los partidos políticos son esenciales en los regímenes políticos basados en un sistema representativo. En ellos, gracias al apoyo popular expresado mediante el sufragio, los partidos pretenden obtener una representación suficiente para concretar un proyecto político determinado²⁹.

Efectivamente, en sociedades complejas, que van más allá de la simplicidad de las ciudades griegas en las que hace más de XXV siglos idearon la democracia directa, la participación se tiene que canalizar por medio de procedimientos y organizaciones que hagan posible que la gente reciba la información que les ayude a contrastar ideas y opciones, y elegir en base a convicciones en el día de las elecciones. Los partidos en su concepción moderna, se desarrollan para tales fines³⁰. En palabras de Sartori, “al ser tan elevadas las cifras electorales, los partidos son un modo para reducirlas a un formato manejable. Los ciudadanos son representados, en las democracias modernas, mediante los partidos y por los partidos”³¹.

Los partidos además deben liderar el debate de las ideas. La simple participación es totalmente insuficiente si no está disponible la información necesaria para un voto consciente. Sartori puntualiza que “a) la democracia postula una opinión pública autónoma; b) que apoya a través de elecciones, gobiernos que cuentan con el consentimiento del pueblo; c) que, a su vez, son sensibles ante las opiniones del público”³².

En palabras de Mendonca:

“las principales funciones de los partidos políticos son contribuir a la formación de la opinión pública, ofrecer programas generales de gobierno, coordinar intereses sectoriales, reducir la fragmentación de opiniones particulares y ofrecer campos de visión más amplios, formar políticamente a los individuos, ofrecer representación en los comicios, trasmitir las demandas sociales a los gobernantes, dirigir la acción política de las instituciones públicas, criticar y controlar la acción gubernamental desde la oposición, seleccionar la clase política dirigente y estructurar la sucesión política dentro del Estado.”³³

Volviendo a la pregunta, la democracia requiere debate e instituciones que establezcan un marco adecuado para la mayor participación posible. Los partidos y movimientos políticos tienen que tener la capacidad de cumplir con sus fines de formación cívica, formulación de propuestas y postulación de candidatos. En los procesos electorales se deben confrontar los modelos que representa cada una de las candidaturas. Más allá de la complejidad mayor o menor de los problemas de la sociedad y de la capacidad de los actores políticos de formular sus propuestas de la forma más sencilla posible, es evidente que la calidad del debate, de las candidaturas y de los representantes que resulten electos, está en estrecha relación con el nivel

²⁹Daniel Mendonca, *Apuntes constitucionales*, (Asunción: Intercontinental, 2012), 182.

³⁰Rafael Filizzola Serra, “Partidos políticos: régimen de financiación y control”, *Revista Jurídica*, (2016): 659-682.

³¹Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, (Madrid: Alianza Editorial, 1999), 274.

³²Giovanni Sartori, *Teoría de la Democracia* (Vol. 1), (Madrid: Alianza Editorial, 1988), 149-150

³³Mendonca, *Apuntes constitucionales*, 183.



cultural de la población.

En consecuencia, no podemos pensar en una democracia plena sin ubicar en el centro de nuestras prioridades a la educación.

5. Universidad y democracia, dos conceptos estrechamente unidos en la tradición latinoamericana

En momentos de descontento, cuando se descalifica todo y el descreimiento genera un malestar generalizado, es bueno recordar la tradición que compartimos en la región en cuanto al vínculo entre democracia y universidad.

En Paraguay las luchas universitarias han estado presente a lo largo de su historia, siempre vinculadas a la transformación no solo de la educación sino además de la sociedad en su conjunto. Nuestros líderes históricos más ilustres han sido rectores, decanos, docentes y dirigentes estudiantiles de la Universidad Nacional y más recientemente, durante la dictadura y los inicios de la transición, de la Universidad Católica. En algún momento, en estas últimas décadas, la sociedad y la política se olvidaron de la Universidad y viceversa.

La *Reforma de Córdoba de 1918* le confiere un sello distintivo, para bien o para mal, al modelo universitario de América Latina y ha marcado la historia de las principales instituciones terciarias públicas e incluso privadas de la región. Sus postulados centrales, siguen tan vigentes como hace un siglo. La democratización en el ingreso a la universidad y apertura de la misma hacia todos los sectores sociales; la instauración de la cátedra y la asistencia libres, y selección y evaluación de los docentes de acuerdo con reglas públicas predefinidas; la democratización del gobierno universitario y la participación decisiva de los estudiantes y los graduados en el mismo; y la vinculación de la universidad con el pueblo y la vida del país³⁴; siguen siendo las banderas de estudiantes y docentes comprometidos en nuestro país y la región. De hecho, el reclamo de una mayor participación estudiantil en el gobierno de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) ha sido uno de los principales puntos de conflicto en las recientes movilizaciones, en las que estudiantes, egresados y muchos docentes exigieron reformas de fondo a un modelo que hoy no responde a las exigencias de nuestra sociedad.

Recuperar esta tradición implica superar el modelo heredado de la dictadura.

El *stronismo*, al igual que otros régimes autoritarios, en su afán de aplastar cualquier forma de pensamiento crítico, se ocupó de perseguir a los docentes y estudiantes que se oponían a la dictadura y de promover a aquellos que eran serviles al régimen. Al momento de la caída del dictador, el Rector y la mayoría de los decanos y docentes de la UNA habían alcanzado esas posiciones por tener una posición cercana al gobierno y no por méritos académicos. La cultura autoritaria se había trasladado a la centenaria universidad pública de nuestro país, y

³⁴Leopoldo Múñera Ruiz, "La Reforma de Córdoba y el gobierno de las universidades públicas de América Latina. Análisis comparado de cinco universidades", *Ciencia Política*, Nº 12, (Julio - Diciembre de 2011): 8-9.

tan grave como lo anterior, se impuso además la cultura de la mediocridad. No era necesario tener méritos académicos para acceder a la cátedra, bastaba una posición dócil ante el Gobierno, una libreta de afiliación partidaria, y sobre todo, no demostrar ningún síntoma de sentido crítico. Una clara contradicción con la condición de universitario.

Con la democracia no cambió sustancialmente la situación. La transición no llegó a la universidad³⁵. La autonomía universitaria elevada a rango constitucional, lejos de generar un proceso de transformaciones sirvió más bien para consolidar el modelo heredado de la dictadura, blindó a quienes habían llegado a la docencia y a los cargos directivos por favores políticos.

A los vicios heredados se sumaron nuevos. El crecimiento presupuestario no se reflejó en una educación de mayor calidad ni en el cumplimiento de las metas que son propias de una universidad: la investigación y la extensión universitaria. Se limitó a alimentar una burocracia inefficiente en detrimento de docentes y estudiantes.

Un primer paso consiste, en consecuencia, en ubicar en su real dimensión el principio constitucional de la autonomía universitaria, en relación a los derechos que tutela y los fines que la ley fundamental establece para las universidades.

Es importante repasar el marco normativo en un contexto sistémico, solo de esta forma podemos apreciar la amplitud del derecho a la educación y su vinculación con el ejercicio pleno de otros derechos en el contexto de las universidades.

El artículo 79 vincula con claridad la autonomía universitaria con la formación superior, la investigación y la extensión universitaria. Además, al garantizarles la prerrogativa de aprobar sus estatutos, formas de gobierno y planes de estudio “acordes con la política educativa y los planes de desarrollo nacional”, la Constitución consagra la libertad de enseñanza y de cátedra. La redacción de esta norma es plenamente coherente con la concepción inicial de las universidades en la edad media y con la visión de la Reforma de Córdoba del siglo pasado. Al respecto, el Tribunal Constitucional español en la STC 26/1987 afirma que:

“[...] el fundamento y justificación de la autonomía universitaria que el art. 27.10 de la Constitución reconoce, está [...] en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación. La protección de estas libertades frente a injerencias externas constituye la razón de ser de la autonomía universitaria.”³⁶

En cuanto a la jurisprudencia nacional, es particularmente relevante el

³⁵Cfr. Rafael Filizzola Serra, “La Reforma Universitaria, un tema olvidado por la transición”, *Reforma universitaria en el Paraguay*, M. Alonso y otros, (Asunción: Círculo Paraguayo de Médicos, 2002), 151-159; y Rafael Filizzola Serra, “Reforma universitaria: una nueva didáctica para una nueva universidad”, *La Ley Revista Jurídica Paraguaya*, N° XLI(9), (Octubre de 2018): 18.

³⁶Cfr. Enriqueta Expósito Gómez, “Naturaleza, contenido y alcance constitucionales de la autonomía universitaria (enfoque jurisprudencial y doctrinal de las principales cuestiones planteadas en el artículo 27.10 de la constitución)”, *Revista catalana de dret públic*, N° 44 (2012): 1-21.



voto del Ministro de la Corte Suprema de Justicia, Dr. César Garay, quien sostuvo que:

“[...] el Artículo 79 de la Norma Normarum establece la Autonomía Universitaria y otorga a las Universidades, la potestad de establecer sus Estatutos y formas de gobierno. El fundamento último de la Autonomía Universitaria se encuentra en el respeto a la libertad académica y su protección frente a los Poderes Públicos.”³⁷

La autonomía universitaria, por consiguiente, es concordante con otras normas constitucionales que establecen el derecho a la educación (art. 73), a aprender y a la libertad de enseñar (art. 74). Igualmente, en un sentido más amplio, la libertad religiosa e ideológica (art. 24), el derecho a la libre expresión de la personalidad (art. 25), la libertad de expresión (art. 26) y la libertad de asociación (art. 42), el sufragio directo obligatorio para las organizaciones intermedias (arts. 118 y 119), entre otras disposiciones, son esenciales para entender el significado de la autonomía de las universidades.

La vigencia plena de la autonomía universitaria implica en consecuencia necesariamente el derecho a aprender, la libertad de enseñar y la libertad de cátedra. Constituyen presupuestos esenciales para que las universidades, tanto públicas como privadas, puedan cumplir sus fines y ser consideradas como tales.

Por otro lado, y muy vinculado a lo anterior, es fundamental comprender que el método democrático tiene rango constitucional al igual que la autonomía. Esto es en virtud del artículo 119 de la Constitución que establece que los principios establecidos en el artículo 118, entre ellos el voto directo, se aplican a las organizaciones intermedias.

Esta disposición puede parecer ajena a instituciones como las universidades, una primera aproximación al tema podría sugerir que un modelo vertical es más apropiado para una entidad donde existe una jerarquía en función a la dependencia de los alumnos con relación a los profesores. Sin embargo, la particularidad institucional de las universidades no es algo nuevo. Plana señala que desde sus inicios en el siglo XII las universidades han conservado un “estatuto singular y diferenciado” y agrega que en sus primeras definiciones establecidas en *Las Partidas* son caracterizadas como ayuntamientos de maestros y escolares³⁸. Ocho siglos después, en América Latina el planteamiento no era muy diferente al original, una comunidad de docentes y estudiantes con la autonomía suficiente para establecer sus reglas en función a los fines de la trasmisión y generación de conocimientos y la vinculación con la comunidad. En el caso de la *Reforma de Córdoba*, por supuesto, el elemento más relevante es la clara aplicación del sistema

³⁷Acción De Inconstitucionalidad en el juicio: “José María Gómez C/ Arts. 2 Y 3 De La Resolución N° 80/98 Del 25/06/1998, Por El Cual Se Adopts El Reglamento Electoral De La Universidad Nacional De Pilar, Dictada Por El Honorable Consejo Superior Universitario”, Año: 2005 — N° 1855. Acuerdo y Sentencia Número 754, (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay, 14 de junio de 2016).

³⁸José Plana Plana, “Órganos de gobierno de las universidades públicas”, *Revista Española de Educación Comparada*, (1999): 59.

democrático al gobierno universitario, con una participación igualitaria de los distintos estamentos.

Los principios de 1918 no llegaron a sostenerse en el tiempo, pero la participación estudiantil ha sido una realidad en las universidades públicas e incluso en las privadas a lo largo del siglo, con avances y retrocesos. En nuestro país los artículos 118 y 119 constituyen un sólido fundamento constitucional para la democratización de la universidad. La historia reciente nos enseña que los logros alcanzados en materia de reforma se debieron a la movilización de los alumnos, que han contado con el apoyo de sectores docentes e inclusive de algunas autoridades. Es por ello que además de los fundamentos históricos y legales, la aplicación del principio democrático en la universidad es el camino, probablemente el único, para una reforma real.

Es hora de que la transición se ocupe de la universidad, para que esta pueda a su vez ser un factor para la consolidación de la democracia.

6. Reformar la universidad para transformar el país

En los apartados anteriores me referí a la triple crisis de la región que afecta a su vez, al Paraguay. La reforma de la universidad, en el contexto de una reforma educativa en todos los niveles, debe convertirse en una gran causa nacional para enfrentar las amenazas que nos afectan.

En primer lugar, se había señalado que Paraguay es uno de los países más desiguales de la región más inequitativa del mundo. En este punto es importante señalar la importancia de la educación como estrategia para enfrentar la inequidad y como factor de movilidad social. Un informe de Naciones Unidas comprueba que los países latinoamericanos que registraron una mayor disminución de la desigualdad son aquellos que extendieron en mayor medida la educación³⁹. Igualmente, según el PNUD el acceso a la educación superior fue uno de los elementos más importantes para la movilidad socioeconómica entre generaciones. Como ejemplo cita el caso chileno, donde la reducción de la desigualdad entre 1990 y 2006 se explica en buena medida por una expansión importante de la educación terciaria durante ese mismo periodo⁴⁰.

En cuanto a la violencia y el crimen organizado, es necesario resaltar que la situación es particularmente grave en Paraguay debido a nuestra condición de país productor de marihuana y de tránsito en el tráfico de cocaína. Esto genera una economía subterránea similar a la formal en cuanto a volumen y el ambiente propicio para todo tipo de actividades vinculadas al crimen organizado como el contrabando, particularmente de cigarrillos, el tráfico de armas, el lavado de dinero, el tráfico de personas, entre otros.

Así, Paraguay ocupa el lugar 14 en el *Índice ALA de Basilea*, que mide el riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Entre los países de

³⁹United Nations, *Report on the World Social Situation 2013: Inequality Matters*, (New York: United Nations, 2013), 31.

⁴⁰Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, (Nueva York: PNUD, 2010), 2.



América del Sur estamos en el lugar número 1 en cuanto a riesgo, y en la región solo Haití representa un riesgo mayor que Paraguay⁴¹. Con relación a la corrupción, según *Transparencia Internacional*, Paraguay ocupa el lugar 132 de 180 países⁴². Todo esto incide en la competitividad del país y la consecuente pérdida de oportunidades. De hecho, en el informe del *Foro Económico Mundial*, Paraguay se encuentra en el lugar 95 de un total de 140 países. Los factores que inciden en esta pésima posición son fundamentalmente los institucionales y el nivel de la educación⁴³.

Los índices mencionados señalan una situación crítica que por supuesto debe ser enfrentada desde diferentes perspectivas e instituciones. Sin embargo, en base a lo expuesto, un elemento transversal a cualquier política pública en curso o a implementarse debe tener como centro la educación. De hecho, la falta de oportunidades tiene como consecuencia, entre otras, el fortalecimiento de las organizaciones criminales, que en medio de la pobreza y la desigualdad encuentran un ambiente propicio para reclutar soldados para sus actividades delictivas.

El crecimiento del crimen organizado genera además sumas importantes de dinero con las que ni el Estado puede competir. De hecho, no se puede comprender la presencia de las organizaciones criminales sin la complicidad o el amparo del poder político. Se genera en consecuencia el ya mencionado círculo vicioso donde el crimen y la corrupción financian la política y esta a su vez apaña a aquellas⁴⁴.

La educación puede y debe tener un protagonismo en un doble proceso, de reforma universitaria y de reforma del Estado. Se trata no solo de que la universidad se transforme sino que además sea un factor que propicie cambios culturales en el país y se convierta en un factor de desarrollo, por medio de la generación de conocimientos. En todos los casos, el vínculo con la sociedad es fundamental.

7. ¿Qué reformar?

Hay cuestiones básicas que hacen a la didáctica universitaria que no merecen mayores comentarios. El enfoque memorístico de los programas y en las evaluaciones, las clases magistrales carentes de participación, la ausencia de investigación y de extensión universitaria, constituyen prácticas que solo se mantienen por una autonomía mal entendida y peor aplicada, y que reflejan la mediocridad de los liderazgos de las universidades en algunos casos, y la estafa al estudiante que pierde tiempo y dinero para obtener un título que no le va a servir en una sociedad que cada vez es más exigente.

En los últimos años se ha generado una verdadera *guerra por las cartulinas*. A partir de ciertos procedimientos competitivos para contratar personal, principalmente en el sector público pero también, en menor medida, en el sector

⁴¹International Centre for Asset Recovery, *Basel AML Index 2019*, (Basel: Basel Institute on Gobernance, August 2019).

⁴²Transparency International, *Corruption perceptions index 2018*, (Transparency International, 2018).

⁴³World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2018*, (Geneva: 2018), 455.

⁴⁴Cfr. Rafael Filizzola Serra, "Partidos políticos: régimen de financiación y control", *Revista Jurídica*, (Universidad Católica, 2016): 659-682; y Rafael Filizzola Serra, "La seguridad en una sociedad en transición a la Democracia", *Revista Jurídica UniNorte*, N°10 (UniNorte, 2017): 233 - 273.

privado, se crearon todo tipo de cursos, seminarios, carreras, etc., que lejos de perseguir fines académicos se reducen a cumplir ciertas formalidades para entregar algún diploma. Las generalizaciones son malas, pero la proliferación de universidades y carreras no ha incrementado la investigación y ni siquiera ha mejorado el nivel de los profesionales. Por ello, dentro del respeto de la autonomía, los mecanismos de acreditación deben garantizar que los centros de educación superior reúnan los estándares necesarios para ser considerados como tales, y que los estudiantes sepan qué tipo de educación están recibiendo.

Sin embargo en ciertos aspectos considero que se debería tener un criterio práctico. ¿Tiene sentido que en el presente las carreras de grado duren seis años como promedio? En otros países la media es de cuatro. De hecho en la *Declaración de Bolonia para el Espacio Europeo de la Educación Superior*, se establece un mínimo de tres años, además de otras ventajas como grados académicos fácilmente reconocibles y comparables, y acumulación y transferencia de créditos para promover la movilidad de estudiantes⁴⁵, entre otras políticas que podríamos impulsar localmente y en los espacios de integración de los que formamos parte.

A esto se debe sumar la reformulación de los programas de estudios de las universidades y un modelo basado en departamentos que supere el actual que sigue la lógica de las facultades o carreras. Con la departamentalización, un estudiante de Derecho podría tomar clases de la carrera de Ciencias Políticas o Sociales, por citar un ejemplo. De hecho esto evitaría en muchos casos duplicar esfuerzos y costos, y facilitar al estudiante el acceso a otras materias que le resulten importantes para su plan de estudios.

Los docentes deben estar en el centro del proceso. El mérito para el acceso a la cátedra es un paso esencial para la reforma, sin profesores comprometidos y dedicados es muy poco lo que se puede esperar. Además, las universidades, tanto públicas como privadas, no pueden seguir condenando a la precariedad laboral a los profesores, obligándoles a tomar infinidad de materias para ganar lo básico. La docencia a medio tiempo y a tiempo completo debe ser la regla, porque es también un presupuesto esencial para que la investigación y la vinculación con la sociedad sean posibles. Finalmente, pero no menos importante, los estudiantes deben tener el tiempo suficiente para estudiar, los sistemas de becas y “otras ayudas” previstos en la Constitución (art. 89) se tienen que generalizar y alcanzar a todo aquel que necesite y tenga vocación de estudiar.

8. Universidad, política y sociedad

Más allá de todo lo expuesto, el punto central de toda reforma es el vínculo con la sociedad. Todo el marco constitucional que ubica a las universidades como actores privilegiados de la vida del país, tiene como fundamento las finalidades y responsabilidades que la propia ley fundamental les concede.

⁴⁵Carlos Vidal Prado, “El Espacio Europeo de Educación Superior y su implantación en las universidades españolas”, *Revista catalana de dret públic*, N° 44, (2012): 253-283.



La aplicación del método democrático y la autonomía para establecer sus normas y nombrar a sus autoridades, tiene como único objetivo preservar a las universidades de influencias externas que interfieran en las tareas propias de la formación, investigación y extensión universitaria. La Constitución privilegia a las universidades porque espera que estas sean un factor para el desarrollo de la sociedad.

Sin embargo hasta ahora eso no ha sido así y solo con un mayor diálogo entre la universidad y la sociedad se puede superar esta situación.

Las universidades, en primer lugar, deben ocuparse de los problemas que preocupan al país y asumir un rol de liderazgo desde el rigor de la academia sobre propuestas para superarlos. Una de las grandes falencias de nuestra cultura política es la ausencia del debate. La investigación y la extensión universitaria pueden ser medios importantes para acercar posiciones y plantear ideas que se puedan transformar en políticas de Estado, o simplemente aportes a la solución de cuestiones puntuales.

Las universidades deben abrir las puertas a las fuerzas sociales, a las llamadas organizaciones de la sociedad civil, cooperar con ellas y buscar entendimientos para sumar esfuerzos en torno a objetivos comunes. La investigación en temas estratégicos para nuestro país, como energía, recursos hídricos, agricultura, ganadería, resolución de controversias internacionales, por citar solo algunos ejemplos, no solamente es importante sino además urgente.

Por supuesto, el Estado debe recurrir a las universidades y estas trabajar en los programas de gobierno. En este caso, además de ganar en experiencia, recursos financieros que hoy son destinados a consultorías extranjeras serían utilizados para fortalecer el presupuesto de aquellas y además financiar a docentes y estudiantes investigadores y de esta forma facilitar la enseñanza y el estudio a tiempo completo⁴⁶.

Muy puntualmente, la universidad debe conversar con las organizaciones políticas.

Durante los años de la dictadura, los recintos universitarios se convirtieron en lugares de debate y resistencia. Muchos docentes y estudiantes tenían un activo protagonismo político pero además, en general, las asambleas, paneles y actividades que se organizaban en las distintas facultades contaban con una importante participación de todo tipo de personas, que se sobreponían al miedo a la dictadura para ser parte de discusiones sobre temas de interés nacional.

El vínculo entre la política y la universidad se debe restablecer sin que esta entregue su autonomía. De hecho se tiene que superar la interferencia indebida de algunos sectores partidarios en los asuntos internos de las universidades. El relacionamiento que resulta necesario es el de la cooperación y el debate, que la universidad abra las puertas a los partidos para el intercambio y la colaboración en asuntos de interés común. De hecho, la Constitución confiere a las organizaciones políticas, entre otras funciones, la formación cívica de los ciudadanos (art. 124). En

⁴⁶Cfr. Filizzola, *Reforma universitaria*.

concordancia con esa norma, los artículo 70 y 71 de la Ley 834/96, modificados por la Ley 4743/12, disponen la asignación de aportes estatales para el sostenimientos de los gastos ordinarios de los partidos, de los que un porcentaje del 30% debe ser destinado a tareas de capacitación e investigación de la realidad nacional. Los partidos políticos deberían establecer convenios con universidades para llevar adelante programas conjuntos en las actividades de referencia, siempre que se mantengan los estándares científicos propios de la academia.

Y por supuesto, la universidad debe ser parte de los procesos electorales.

Es frecuente ver como en otros países son las universidades las que se encargan de organizar los debates en las elecciones presidenciales. Hemos vivido experiencias en Paraguay que lastimosamente no han tenido continuidad. Inclusive, en los últimos procesos comiciales, se han generado controversias sobre debates organizados por organizaciones privadas que han sido cuestionados en cuanto a su metodología. ¿No debería ser la universidad el ámbito más adecuado, para que en el marco de la equidistancia y la responsabilidad, se establezcan reglas que permitan el intercambio de ideas y la distinción entre los perfiles y propuestas de los candidatos?

9. Conclusión: universidades autónomas y democráticas para transformar la sociedad

La triple crisis que enfrenta el país, en lo referente a las desigualdades, a la violencia y al crimen organizado, debe ser asumida con la debida responsabilidad. Requiere de consensos nacionales que nos permitan establecer políticas de Estado a ser desarrolladas en el corto, mediano y largo plazo.

En este contexto, la universidad puede y debe ser un actor relevante en este proceso. Para ello, en primer lugar, debe reformarse a sí misma. La Constitución establece dos disposiciones que le permiten un amplio margen para el cambio: el método democrático de elección de autoridades y la autonomía universitaria.

La transición no se ocupó de las universidades, no estuvieron en la agenda, por lo menos en el buen sentido. Mientras no se hizo la reforma para bien, los sectores políticos que se habían beneficiado con el modelo de la dictadura, se aprovecharon del blindaje constitucional de la autonomía para perpetuar la mediocridad y la partidización en las universidades públicas. El mérito cedió ante el padrinazgo y el clientelismo. Las universidades privadas, en la generalidad de los casos, privilegiaron el negocio sobre la educación.

La *Reforma de Córdoba* nos marca el rumbo a seguir para cambiar la universidad. El ejercicio del principio democrático para desterrar la política sectaria e imponer la trayectoria académica como requisito para la cátedra se debe alcanzar por medio de un camino ya iniciado por estudiantes y docentes comprometidos con el país, el de la lucha por una autonomía real que permita a las universidades asumir el rol que la sociedad les demanda.



Universidades democráticas y autónomas deben contribuir, desde el rigor científico, al debate nacional sobre los problemas del país. En ese sentido, el diálogo con la gente y con las organizaciones sociales y políticas debe romper el aislamiento de la universidad y pasar al protagonismo y liderazgo necesarios para ser parte fundamental de las transformaciones que necesita el país.

Paraguay se encuentra en un cruce de caminos. La inercia nos lleva de una situación crítica a una terminal. El camino correcto es el del cambio, donde la universidad tiene un doble compromiso: aportar ideas y propuestas para enfrentar los problemas del país y al mismo tiempo, impulsar una transformación cultural que consolide la vigencia de los valores democráticos.

10. Bibliografía

- Abente, Diego. 1996. «Sistemas de Partidos Hegemónicos en Transición. Un sistema de partido en transición: el caso de Paraguay.» En *La Construcción de Instituciones Democráticas: Sistemas de Partidos en América Latina*, de S. Mainwaring y otros, 245-262. Stanford University.
- Abente, Diego. 2014. El régimen Stronista. Asunción, Paraguay : El Lector.
- Acción De Inconstitucionalidad en el juicio: "José María Gómez C/ Arts. 2 Y 3 De La Resolución N° 80/98 Del 25/06/1998, Por El Cual Se Adopta El Reglamento Electoral De La Universidad Nacional De Pilar, Dictada Por El Honorable Consejo Superior Universitario", Año: 2005 — N° 1855. Acuerdo y Sentencia Número 754, (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay, 14 de junio de 2016).
- Bobbio, Norberto. 2000. *La teoría de las formas de Gobierno en la historia del pensamiento político*. Ciudad, México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto. 2010. *El futuro de la democracia*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Corporación Latinobarómetro. 2018. *Informe 2018*. Santiago de Chile, Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Dahl, Robert A. 1992. *La democracia y sus críticos*. Barcelona, España: Paidós.
- Expósito Gómez, Enriqueta. «Naturaleza, contenido y alcance constitucionales de la autonomía universitaria (enfoque jurisprudencial y doctrinal de las principales cuestiones planteadas en el artículo 27.10 de la constitución).» *Revista catalana de dret públic*. N° 44 (2012): 1-21.
- Filizzola, Rafael. 2002. «La Reforma Universitaria, un tema olvidado por la transición.» En *Reforma universitaria en el Paraguay*, de Melquiades Alonso y otros, 151 - 159. Asunción, Paraguay: Círculo Paraguayo de Médicos.
- Filizzola Serra, Rafael. «Una década de democracia.» *Revista Paraguaya de Sociología*. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. N° 117/118 (2003): 113-153.
- Filizzola Serra, Rafael. «Partidos políticos: régimen de financiación y control.» *Revista Jurídica*. Universidad Católica, (2016): 659-682.
- Filizzola Serra, Rafael. «La seguridad en una sociedad en transición a la Democracia.» *Revista Jurídica UniNorte*. UniNorte, N°10 (2017): 233 - 273.
- Filizzola Serra, Rafael. «Reforma universitaria: una nueva didáctica para una nueva universidad.» *La Ley Revista Jurídica Paraguaya*. Thomson Reuter, Vol. XLI N°9 (2018): 1849- 1862.
- Franco, Julio César. 2017. *Historia del liberalismo paraguayo*. Asunción: Intercontinental Editora.



Freidenberg, Flavia, y Tomáš Došek. 2016. «Las reformas electorales en América Latina (1978-2015) .» En *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*, de Kevin Casas-Zamora, Marian Vidaurri, Betilde Muñoz-Pogossian y Raquel Chanto, 25-92. Washington DC, EE.UU.: Organización de los Estados Americanos.

Freire Esteves, Gomes. 1996. *Historia contemporánea del Paraguay*. Asunción, Paraguay: El Lector.

Huntington, Samuel P. 1994. *La tercera ola*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

International Centre for Asset Recovery. August 2019. *Basel AML Index 2019*. Basel, Switzerland: Basel Institute on Governance.

Kliksberg, Bernardo. «La discriminación de la mujer en el mundo globalizado y en América Latina: Un tema crucial para las políticas públicas.» *Economía y Desarrollo* N° 2 (1) (Marzo 2003): 5-34.

Lewis, Paul. 1986. *Paraguay bajo Stroessner*. 1^a edición en español. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

Lijphart, Arend, Santiago Nino, Humberto Nogueira, Giovanni Sartori, Arturo Valenzuela, Enrique Barros, Raúl Bertelsen, y Bernardino Bravo Lira. «Consideraciones sobre alternativas semipresidenciales y parlamentarias de gobierno.» Editado por Centro de Estudios Públicos. *Estudios Públicos*, Centro de Estudios Políticos, N° 42 (1991): 7-44.

Linz, Juan, y Arturo Valenzuela. «Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo.» *Estudios Públicos*, Centro de Estudios Públicos, N° 36 (1989): 5-70.

Martini, Carlos, y Myriam Yore. 1998. *La corrupción como mecanismo de reproducción del sistema político paraguayo*. Asunción, Paraguay.

Mendonca, Daniel. 2010. *Democracias vulnerables*. Asunción, Paraguay: Intercontinental.

Mendonca, Daniel. 2012. *Apuntes constitucionales*. Asunción, Paraguay: Intercontinental.

Múñera Ruiz, Leopoldo. «La Reforma de Córdoba y el gobierno de las universidades públicas de América Latina. Análisis comparado de cinco universidades.» *Ciencia Política*, N°12 (2011): 6-40.

Nohlen, Dieter. 1995. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

Organización de Estados Americanos. 2013. *El problema de las drogas en las américas*. Washington DC, EE.UU.: OEA/OAS.

Pérez Liñán, Aníbal. 2008. «Instituciones, coaliciones callejeras, e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales.» *América Latina Hoy*.

Ediciones Universidad de Salamanca, Nº 49 (2008): 105-126.

Pérez Liñán, Aníbal. 2009. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Plana Plana, José. 1999. «Órganos de gobierno de las universidades públicas.» *Revista Española de Educación Comparada* 59-101.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2010. *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*. Nueva York: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2013. *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014, Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York, EE.UU.: Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo.

Rivarola, Milda. 1993. *La contestación al orden liberal, la crisis del liberalismo en la preelectoral del chaco*. Asunción, Paraguay: CDE.

Sánchez Gayoso, Ramiro Daniel, y Alberto Escamilla Cadena. «La interrupción del mandato presidencial en América Latina (1992 - 2016).» *Polis*, Nº13 (1) (2017): 47-84.

Sartori, Giovanni. 1988. *Teoría de la Democracia*. Vol. 1. 2 vols. Madrid, España: Alianza Editorial.

Sartori, Giovanni. 1999. *Elementos de teoría política*. Madrid, España: Alianza Editorial.

The Economist Intelligence Unit. 2019. *Democracy Index 2018: Me too?* London, UK: The Economist.

Transparency International. 2018. *Corruption perceptions index 2018*. Consultado: setiembre de 2019. <https://www.transparency.org>.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2013. *Global Study on Homicide 2013*. Vienna, Republik Österreich: UNODC.

United Nations. 2013. *Report on the World Social Situation 2013: Inequality Matters*, New York, USA: United Nations.

Valenzuela, Arturo. «Hacia una democracia estable: la opción parlamentaria para Chile.» *Revista de Ciencia Política*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. VII Nº 2 (1985): 129-140.

Valenzuela, Arturo. «Presidencias Latinoamericanas interrumpidas.» *América Latina Hoy*. Ediciones Universidad de Salamanca, Nº 49 (2008): 15 - 30.

Vidal Prado, Carlos. «El Espacio Europeo de Educación Superior y su implantación en las universidades españolas.» *Revista catalana de dret públic*. Nº 44 (2012): 253-



283.

Warren, Harris Gaylord. 2009. *Paraguay y la Triple Alianza*. Asunción, Paraguay: Intercontinental Editora.

Warren, Harris Gaylord. 2010. *La reconstrucción del Paraguay, 1878-1904*. Asunción, Paraguay: Intercontinental Editora.

World Economic Forum. 2018. *The Global Competitiveness Report 2018*. Geneva, Switzerland.