

# INVESTIGAR EN PARAGUAY: EL DESAFÍO EN CIENCIAS SOCIALES

## RESEARCH IN PARAGUAY: THE CHALLENGE IN SOCIALSCIENCES

Enviado: 15/08/2016

Aceptado: 01/11/2016

*Fernando Masi<sup>1</sup>, Ignacio González<sup>2</sup> & Belén Servín<sup>3</sup>*

### Resumen

El artículo<sup>4</sup> presenta los resultados de un estudio de caso centrado en analizar la dinámica de producción, circulación y uso de la investigación en el área de las ciencias sociales en el Paraguay. La metodología utilizada para tal efecto consistió, principalmente, en el análisis de los datos provenientes de fuentes secundarias, documentación oficial, estadísticas gubernamentales y entrevistas a actores claves de diversos ámbitos.

### Palabras clave

Producción de conocimiento; demanda de conocimiento; oferta de conocimiento; políticas públicas; Paraguay.

---

1 Director e Investigador Fundador del Centro de Análisis y Difusión de la economía Paraguaya (CADEP). Master en Política y Economía Internacional por la School of Advanced International Studies (SAIS) de Johns Hopkins University de los Estados Unidos y Licenciado en Sociología por la UCA. Contacto: fmasi@cadep.org.py

2 Investigadora Miembro del CADEP. Master en Economía por el Instituto Politécnico Nacional (IPN) de México y Licenciada en Economía por la UCA. Contacto: bservin@cadep.org.py

3 Investigador Asociado del CADEP. Master en Historia por la UNA, Especialista en Ciencias Sociales por la FLACSO y Licenciado en Sociología por la UCA. Cursando el Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Contacto: igonbo@gmail.com

4 Realizado por el CADEP con el apoyo del Global Development Network (GDN), en el marco de la Iniciativa "Doing Research: Assessing the Environment for Social Science Research in Developing Countries".

## **Abstract**

The article presents the results of a case study focused on analyzing the dynamics of production, circulation and use of research in the area of social sciences in Paraguay. The methodology used for this purpose consisted in the analysis of data from secondary sources, official documents, government statistics and interviews with key players in various fields

## **Keywords**

Knowledge production; knowledge demand; knowledge supply; public politics; Paraguay.

## 1. Introducción

El presente artículo presenta los resultados de un estudio de caso sobre que analiza la dinámica de producción, circulación y uso de la investigación en el área de ciencias sociales en el Paraguay<sup>5</sup>. Para tal efecto, se tomó como base una extendida base documental con fuentes primarias y secundarias. Fueron realizadas 27 entrevistas a actores claves de deferentes ámbitos institucionales, además de coleccionarse documentación oficial, estadísticas gubernamentales, diversas producciones científicas de los centros de investigación del ámbito, así como estudios sobre la producción de conocimiento a nivel regional e internacional.

En términos generales, el artículo se divide en seis secciones. En la primera, se presentan los antecedentes históricos. Lo largo de la segunda, se presenta el universo institucional de la producción de conocimiento en el ámbito social. Tanto en la tercera y cuarta sección se analizan la oferta y demanda de conocimiento. En la quinta sección, se ofrece un resumen general de la política estatal de fomento a la Ciencia y Tecnología. Finalmente, en la sexta sección, se caracteriza la dinámica de la producción de conocimiento en el país en el área de ciencias sociales.

## 2. Antecedentes históricos

La investigación científica en el Paraguay ha estado tradicionalmente centrada en las ciencias duras, principalmente en las ciencias naturales. Esta actividad, sin embargo, no ha sido generalmente parte integral de las universidades, sino de investigadores individuales, en la mayor parte de los casos, extranjeros. Si bien las ciencias sociales, o propiamente la sociología ha sido objeto de estudios y publicaciones por parte de intelectuales nacionales desde principios del siglo XX, no es sino hasta un tiempo reciente cuando esta ciencia comienza a adquirir un carácter más institucional en cuanto a su producción.

La investigación en ciencias sociales, en particular, toma cuerpo en los años 60 y 70 del siglo pasado y coincide con la aparición y desarrollo significativo de las ciencias sociales en América Latina. Sin embargo y, a diferencia de la

5 Forma parte de un estudio comparativo más amplio sobre los entornos de la producción, circulación y uso de la investigación social en Bolivia, Paraguay y Perú, realizado conjuntamente por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) de Perú, la Fundación ARU de Bolivia y el CADEP. Ver: Balarin, M.; Masi, F.; Vera, M.; González, I.; Servín, B. and Peres, N. (2016) "The Production of Social Research in Bolivia, Paraguay and Peru: a Comparative Study" en *Global Development Network Working Paper Series*, Working Paper N° 91 ([http://gdn.int/html/workingpapers.php?mode=download&file=GDN%20-%20Working%20Paper-Peru%20-%20Final\\_f16.pdf](http://gdn.int/html/workingpapers.php?mode=download&file=GDN%20-%20Working%20Paper-Peru%20-%20Final_f16.pdf))

región, hacer investigación en ciencias sociales en Paraguay tenía los con-  
streñimientos propios impuestos por un régimen autoritario muy particular.  
A diferencia, inclusive de otros regímenes autoritarios latinoamericanos, la  
dictadura de Stroessner en Paraguay (1954-1989) no era modernizante, se  
proponía reducir antes que mejorar la calidad de la educación, y controlar fé-  
rreamente la emergencia del pensamiento crítico en sus diversas modalidades  
de expresión<sup>6</sup>.

En 1964, se crea el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES) que  
se convertía en prácticamente la única instancia de investigación en temas so-  
ciales y económicos en el Paraguay, por dos décadas<sup>7</sup>. La permanencia de este  
centro y su producción en plena dictadura fue posible gracias a una estrategia  
de sobrevivencia. Esta estrategia se fundamentaba, en primer lugar en la vin-  
culación del CPES con instancias técnicas del gobierno y con fundaciones ex-  
tranjeras de países cuya cooperación oficial con el Paraguay resultaba impor-  
tante para el gobierno. En segundo lugar, en la ausencia de militancia política  
de los integrantes del CPES. En tercer lugar, en que los temas de investigación  
escogidos eran aquellos más “neutrales” y, que por lo tanto, no representaban  
molestias para el régimen autoritario (Robledo, 2012).

Otra modalidad importante dentro de esta estrategia de sobrevivencia, tie-  
ne relación con la difusión de los estudios e investigaciones producidos por  
el CPES, como también de estudios de ciencias sociales en la región. Esta di-  
fusión tenía como principal conducto a la Revista Paraguaya de Sociología  
(RPS). Sin embargo la distribución de esta revista a nivel local era muy limita-  
da y solamente la recibían profesionales de ciertos círculos académicos. La ma-  
yor difusión de este medio era a nivel regional e internacional, convirtiéndose  
la RPS en el principal instrumento del CPES, tanto para el conocimiento de las  
actividades del centro como para ir tejiendo redes académicas y de cooperá-  
ción internacional para el financiamiento de sus actividades.

Gracias a esta estrategia, el CPES pudo reunir, en un momento, a los prin-  
cipales científicos sociales latinoamericanos para el inicio de una maestría en  
sociología rural (1974) y permitir la formación de profesionales paraguayos  
en post-graduación en diversas universidades de la región. En el inicio de la

---

6 A diferencia de los regímenes denominados en América Latina como de autoritarismo-buro-  
crático (O'Donnell),e régimen paraguayo se inscribía dentro de los denominados autoritaris-  
mos tradicionales (Rouquié) en América Latina, y por lo tanto retrasados y convigenciatípica-  
mente en países centroamericanos como, por ejemplo, la dictadura de los Somoza en Nicaragua o  
Trujillo en Rca. Dominicana.

7 Se creaban también otros centros de investigación en esa década como el Centro de Estu-  
dios Antropológicos de la Universidad Católica (CEADUC), el Centro de Estudios de Población  
(CEPEP) y el Centro Paraguayo de Desarrollo Económico y Social (CEPADES), vinculado este  
último a entes técnicos del gobierno.

primera carrera de sociología en el Paraguay (1972) dentro de la Universidad Católica, el CPES tuvo una participación importante aunque no visible, coherente con la estrategia de bajo perfil a nivel local. Ello, teniendo en cuenta además el poco control que se podía ejercer sobre una carrera como sociología y sus contenidos. Es decir, que esta carrera se convertiría en la base principal de posiciones político-académicas muy críticas a los regímenes autoritarios en América Latina y, por lo tanto en focos de represión de esos regímenes, fenómeno del cual el Paraguay no estuvo ausente.

La investigación en ciencias sociales en Paraguay se vio beneficiada con la constitución de otros centros privados de producción de conocimientos en los años ochenta, como resultado del retorno de varios profesionales nacionales formados en el extranjero. A diferencia de la experiencia del CPES, estos nuevos centros focalizaron la difusión de sus trabajos de investigación en el plano local, eligiendo, al mismo tiempo, temas relevantes no abordados, con anterioridad en razón de las limitaciones impuestas por el régimen autoritario, como se ha mencionado.

En un primer momento, este cambio de modalidad en los focos de investigación y difusión, se enfrentó a duras represiones gubernamentales como fue, por ejemplo, la intervención y clausura del Banco Paraguayo de Datos (BPD) en 1982; también la clausura de la carrera de Sociología de la Católica, al año siguiente, por parte de las propias autoridades universitarias, con el propósito de evitar una intervención del régimen autoritario.

En un segundo momento, y coincidente con la decadencia y eventual derrocamiento del régimen autoritario (fines de los 80), se produjo una proliferación de investigaciones y publicaciones en ciencias sociales, tanto por parte de profesionales individuales, como de aquellos agrupados en nuevos centros de investigación. El propio CPES reunía a los profesionales formados en el extranjero para producir investigaciones sobre temas políticos y económicos nacionales relevantes para pensar el período post-autoritario. La dictadura se mostraba incapaz de contener la difusión de estos estudios y pensamientos, y al mismo tiempo se iniciaba una nueva experiencia académica en las ciencias sociales en el Paraguay, con la creación de nuevas alianzas regionales e internacionales<sup>8</sup>.

Esta tendencia se hizo más fuerte en los años noventa en el contexto de la apertura democrática. No solo fueron inaugurados más centros de investigación en ciencias sociales, sino que coincidieron dos fenómenos importantes. En primer lugar, la necesidad de estudiar aspectos relevantes de la realidad na-

8 Varios de los centros de investigación creados en ese momento eran CERI, SAEP, BASE, CEDES, IDIAL, CDE (este último exBPD). Varios de estos centros fueron constituidos por profesionales que originalmente trabajaban en el CPES.

cional nunca antes abordados ni por entes gubernamentales, y mucho menos por universidades. Ello, sumado al mayor interés de la cooperación internacional por entender al Paraguay en esta nueva etapa política, permitió que los centros de investigación tuvieran un amplio espacio para definir la agenda de investigación y presentar los temas a ser financiados, principalmente por las fundaciones u ONGs internacionales y organismos de cooperación bilateral.

En segundo lugar, la apertura democrática dio lugar al funcionamiento de poderes del Estado y de gobiernos locales que antes carecían de autonomía legal y real (Congreso, municipios, gobernaciones) como también mayor espacio a las demandas y capacidad de organización de los movimientos sociales. Los centros de investigación, por un lado, se encontraron ante demandas muy puntuales para contribuir con contenidos (vía asesoramiento, estudios, informes) tanto para los entes públicos como para las organizaciones de la sociedad civil. Por otro lado, se abría naturalmente un espacio para que los centros no solamente adquirieran visibilidad en sus trabajos, sino que también comenzaran a ejercer su influencia sobre los hacedores de políticas públicas.

Esto último vinculado a un proceso de sensibilización de los medios de comunicación para la difusión de resultados de estudios se convertiría, con el tiempo, en un factor importante para la propia demanda de investigación o de evidencias científicas por parte de diversos actores. De alguna manera, los centros fueron creando las condiciones para las demandas de investigación por parte del Estado, organismos internacionales, organizaciones de base, organizaciones de campañas ciudadanas, universidades, empresarios, etc.

Sin embargo, y a partir de los años 2000, la capacidad de los centros de fijar las agendas de investigación, se vio limitada por la decisión de la cooperación internacional (principal y casi única fuente de financiamiento) de establecer sus propias prioridades, tanto en áreas temáticas de estudio, como en modalidades y metodologías de investigación. Los principales organismos de cooperación multilaterales (BID, Banco Mundial, etc.) establecían sus propios cuadros de investigadores quienes, conjuntamente con los encargados operacionales de países y regiones, definían los temas prioritarios y las metodologías a aplicar en sus llamados a concursos de consultorías y/o investigaciones. De la misma forma actuaban las agencias de cooperación bilaterales y las fundaciones internacionales, aunque permitiendo, estas últimas un mayor espacio a las iniciativas de los centros de investigación de los países beneficiados.

Si a esto se suma un proceso gradual de retiro de la cooperación internacional en América Latina, en la actualidad, varios son los desafíos que comienzan a enfrentar los centros de investigación en Paraguay, tanto en términos de su liderazgo en el conocimiento de los temas, la calidad de la investigación y las fuentes de financiamiento.

La aparición del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), a fines de los noventa presentaba, por primera vez, una señal del interés por parte del Estado de convertirse en una fuente alternativa de financiamiento para los centros de investigación. En los primeros tiempos el CONACYT contaba con escaso financiamiento para la investigación y limitaba su contribución a las ciencias naturales, con énfasis de proveer tecnología al sector privado-empresarial. En los últimos años, se conforma un Sistema Nacional de Investigación (SNI) en el seno del CONACYT, con programas de incentivos a investigadores e instituciones en áreas disciplinarias definidas, y con inclusión de las ciencias sociales. Se cuenta, asimismo, con montos más elevados de financiamiento y por un período más largo de tiempo para hacerlos disponibles.

Los concursos de investigación convocados por el CONACYT (2014 y 2015), permiten la participación de un número muy grande centros de investigación y de universidades, con el propósito de alentar y elevar el nivel cuantitativo y cualitativo de las investigaciones científicas en el Paraguay. Aún sin definición sobre una agenda prioritaria de temas de investigación, estos concursos permiten que los temas sean, hasta cierto punto, definidos como relevantes por los propios centros de investigación y unidades pedagógicas de universidades.

En todo este recuento histórico del hacer ciencias sociales en el Paraguay se pueden distinguir dos momentos de quiebre y un tercero en ciernes. El primero ha sido la creación del CPES en los años sesenta. El segundo momento lo marca el fin de la dictadura y la proliferación de centros de investigación y de estudios nacionales con agenda propia, visibilidad de acción e influencia sobre actores del Estado y la sociedad. El tercer momento lo puede estar marcando el apoyo del CONACYT, con fondos públicos, a la investigación científica y a las ciencias sociales en particular. Este tercer momento de quiebre será validado o no como tal en los años por venir.

### **3. El universo institucional de la producción de investigación social**

El Paraguay presenta un universo institucional de producción de conocimiento muy particular en comparación con el resto de los países de la región. Tanto la investigación científica en general, como la investigación en ciencias sociales en particular, presentan un escaso desarrollo relativo con respecto a otros países de la región. Según datos del SCImago Journal & Country Rank (2015), el Paraguay se encuentra en el puesto No. 20 de la región en producción de conocimiento. Esta organización realiza un seguimiento a la producción científica en base a publicaciones internacionales. En lo que respecta a las

ciencias sociales, también de acuerdo al mencionado ranking, el país desciende al puesto 25<sup>o</sup>.

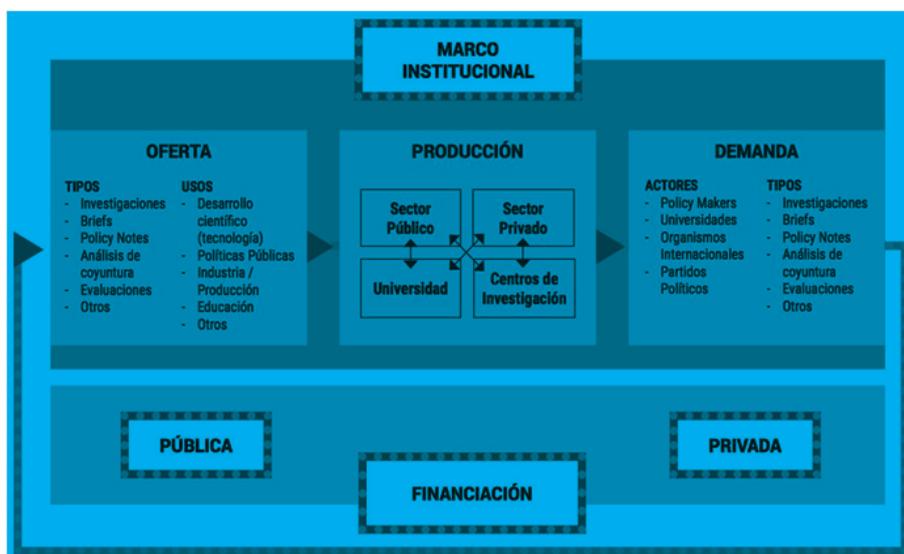
El esquema de análisis aquí propuesto concibe la producción de conocimiento a partir de la interacción de cuatro dimensiones: los actores, los productos, el marco institucional y los recursos. Se comprenden como actores tanto a las instancias productoras como a las consumidoras del conocimiento, siendo los mismos centrales para el análisis de la interacción oferta – demanda. Al hablar de los productos se hace referencia tanto al conocimiento como al formato en el cual el mismo es difundido. Por último, tanto el marco institucional como los recursos disponibles terminan marcando las reglas del juego; así, mientras que las reglas explícitas a partir de las instituciones que intervienen, regulan y promueven la producción de conocimiento delimitan las “reglas del juego”, los recursos existentes (o no) marcan también (aunque menos explícitamente) las condiciones en las cuales el conocimiento será desarrollado.



A partir de las dimensiones señaladas, se propone un modelo de funcionamiento hipotético a fin de indagar de manera más específica sobre las formas de funcionamiento de este universo. Concebido a partir de tres momentos, el modelo se inicia con la instancia de la oferta misma, que contempla los tipos específicos de productos disponibles en el mercado así como el uso que los

9 En ambos casos, siempre por debajo de PerúBolivia.

mismos finalmente adquieren y que finalmente terminan afectando de nuevo la demanda. El segundo momento o instancia se refiere específicamente al ámbito mismo de la producción de conocimiento, donde se ubican los centros de investigación y las universidades tanto de carácter público como privado. El tercer y último momento consiste en la demanda, en donde se ubican los diferentes actores (políticos y sociales, públicos y privados) que requieren conocimiento; así también, allí se contemplan los tipos específicos de demandas existentes. Todo este circuito se concibe con reglas específicas y explícitas marcadas por el marco institucional, a la vez de estar condicionado por los recursos existentes (o no) para las actividades de desarrollo del conocimiento.



#### 4. Producción y oferta de la investigación

El modelo descrito muestra como los ámbitos de producción y oferta de conocimiento en Paraguay se encuentra integrado, principalmente, por centros de investigación y centros de pensamiento (Think Tanks) de carácter privado, universidades públicas y privadas, además de algunos centros de investigación de carácter público. En el mismo, juegan un papel preponderante los centros privados, mientras que las universidades desarrollan principalmente actividades formativas y de instrucción profesional, relegando acciones en las áreas de investigación y producción de conocimiento.

#### 4.1. Los centros de investigación

Dado el carácter multifacético de muchos de los centros privados de producción de conocimiento en el ámbito de las ciencias sociales, por lo general contenidos dentro del amplio espectro de las organizaciones no gubernamentales ONG's, resulta en muchos de los casos dificultoso delimitar su área de acción. Así, en gran parte de los casos se superponen actividades de investigación con otras de incidencia en políticas públicas y promoción de derechos (advocacy). Si bien no existen relevamientos oficiales, algunos estudios relevan un número de 23 centros con estas características (Galeano, L. y otros, 2014). Para el presente trabajo, los casos analizados comprenden a cinco centros de investigación privados: el Instituto Desarrollo (ID), el Centro de Documentación y Estudios (CDE), el Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI), Base de Investigaciones Sociales (BASE IS), Desarrollo en Democracia (DENDE) y el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Además de un centro de investigación público, el Centro de Investigación e Innovación Educativa (CIIE) del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) del Paraguay.

**Tabla 1:** Lista de Instituciones entrevistadas

Centros	Tipo (auto-identificación)	Áreas
ID	Centro de investigación, Think Tank	Clima y recursos Naturales, economía, desarrollo territorial, salud pública y educación
BASE IS	Centro de investigación	Estudios rurales
CDE	Centro de investigación	Estudios de género y movimientos sociales
DENDE	Centro de investigación, equipo de evaluación de coyuntura e incidencia en políticas públicas	Economía y políticas públicas
CERI	Centro de investigación	Estudios rurales
CADEP	Centro de investigación, Think Tank	Macroeconomía y finanzas públicas, economía internacional, empleo y pobreza, desarrollo empresarial y mipymes, y desarrollo regional.

*(Elaboración propia)*

En lo relativo a los centros de investigación de carácter público, resultan escasas las experiencias referidas a las ciencias sociales. Por lo que se observa, el Estado paraguayo antes que desarrollar espacios propios de generación de conocimiento para el desarrollo y evaluación de las políticas públicas, opta generalmente por nutrirse del ámbito de la cooperación internacional, los organismos multilaterales y el sector privado (por la vía de los servicios de consultoría). Uno de los ámbitos en los que sí se ha apostado en un sentido diferente es el educativo, con el desarrollo del CIIE del MEC del Paraguay, caso que será considerado en este trabajo.

Los centros privados analizados se organizan en base a estructuras de gobernanza bien definidas y jerarquizadas, instituidas en reglamentaciones y/o estatutos diseñados en base a los requerimientos legales locales. Con sus diferencias y particularidades, los centros privados dividen sus estructuras en al menos dos dimensiones claramente distintas: por un lado, instancias de diseño y evaluación de delineamientos generales y políticas; y por el otro, instancias ejecutivas, orientadas a la gestión y la administración institucional.

Más allá de las estructuras y diseños plasmados en los estatutos y normativas internas, la mayoría de los centros despliegan su estructura real y funcional de acuerdo con los recursos disponibles. A raíz de esta característica, las capacidades institucionales pueden variar considerablemente de acuerdo a las coyunturas de mayor o menor acceso a recursos. Esto hace que, en muchos casos, la estructura adquiera más un carácter formal antes que real, con investigadores desarrollando múltiples tareas, combinando acciones de gerenciamiento administrativo con las de investigación propiamente dichas.

Otra característica en común para la gran mayoría de estos centros es el importante papel que juegan en ellos sus fundadores. Siendo muy adversas las condiciones para desarrollar investigación científica en el país, emprender investigaciones y generar espacios para ello ha sido en muchos aspectos una tarea de mucho esfuerzo, poca recompensa material y muy reducido reconocimiento. Tales condiciones han generado en el ambiente local una imagen muy particular del quehacer científico, distanciándolo de las características propias de una carrera profesional regular como muchas otras y asemejándola, en muchos casos, con la idea de una *acción heroica*. De esta forma, el compromiso activista y el trabajo voluntario circulan en varios de los centros como prácticas regulares y valores compartidos entre sus investigadores miembros:

*“Hay un altísimo compromiso, por eso decía que el CDE, en tanto sus integrantes, no es solamente un equipo técnico, es también un actor social. Entonces eso hace que a veces se generen también problemas en términos de horario, etc. Por ejemplo, cuando una organización (trabajamos con organizaciones sindicales, campe-*

*sinas, etc.) nos pide que nos vayamos un domingo, y vamos un domingo”(Entrevista 1).*

Y si bien, la construcción de este imaginario colectivo basado en el compromiso permite a muchos de los centros consolidarse como espacios de desarrollo del conocimiento, a pesar de las adversidades presentes en un entorno claramente poco propicio (cuando no hostil), podría constituirse a la vez en una de las principales trabas para la consolidación de la investigación como actividad profesional.

El papel jugado por los fundadores en cada centro también se destaca en aquellos casos en que los mismos siguen vinculados a éstos. Fruto de grandes esfuerzos y consolidados tras haber superado grandes adversidades, muchos de estos centros dependen en gran medida de sus miembros fundadores. Se genera así una dinámica compleja que dificultan los traspasos generacionales: por un lado, no surgen relevos responsables, capacitados y con el mismo nivel de compromiso demostrado por los fundadores; mientras que por el otro, los fundadores se muestran reacios a ceder espacios de poder dentro de las instituciones por ellos creadas. Tal complejidad puede percibirse en el relato de un entrevistado, cuando reflexiona sobre este tema:

*“Nosotros tenemos 30 años y somos tres socios investigadores. De los tres fundadores, se nos fueron ya dos, no tanto por viejos, sino por solvencias vocacionales. Es muy complicado entonces y después de 30 años yo digo bueno, tengo que tener un régimen más pausado. Y eso no lo puedo conseguir. Ese es un problema, esa dependencia existe y no sé si es frecuente, pero es peligrosa (...). Tengo que ceder mi cargo, tengo que presentar mi nota de permiso y no estar presente en la asamblea, no admitir ningún cargo, no sé (...) O sea, cuando crecen las instituciones en torno a personas, esas personas son indispensables”(Entrevista 2).*

La situación es muy diferente en el caso del centro de investigación de carácter público analizado. Constituido, organizado y administrado en base a los parámetros más rígidos de la administración pública, las funciones y procedimientos se cumplen con mayor rigidez. Por otra parte, la estructura de gobernanza presenta una dinámica de funcionamiento mucho más vertical, en la cual los investigadores se encuentran insertos en una estructura jerárquica en la que no poseen atribuciones para la conducción estratégica.

Los centros privados, como ya fue destacado, gozaron en el pasado de una importante autonomía para el establecimiento de sus agendas de investigación. Especialmente, entre finales de la década de los 80 y la segunda mitad de los 90, los fondos provenientes del exterior apoyaban con mayor flexibilidad el

desarrollo de trabajos de investigación social que dieran luz sobre la sociedad paraguaya y sus problemas. Esta situación empieza a cambiar a fines de los 90's, cuando comienza a surgir una demanda más puntal y focalizada de estudios en modalidad de consultoría.

En la actualidad las agendas de investigación se encuentran muy influenciadas por la demanda de los proveedores de financiamiento. De todas maneras, los centros privados conservan una relativa autonomía en términos de definir sus agendas o de adaptar los temas de la cooperación internacional (principales financiadores). Al mismo tiempo, la persistencia de estructuras internas de gobernanza poco horizontales, no propician una participación activa de los investigadores de cada centro en la definición o cambio temático de las agendas. Se produce así muchas veces una relación unilateral, a partir de la cual cada investigador reclutado en base a su experticia, desarrolla su investigación dentro de una agenda definida de antemano.

Sin embargo, la mayoría de los investigadores entrevistados advierten que una potencial mayor autonomía para la definición de las agendas de investigación de los centros privados puede resultar a través del Programa Paraguay para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (PROCIENCIA) del CONACYT. Este ente inició convocatorias para la investigación en varias disciplinas a partir de 2014, con una característica de amplia libertad en la elección de los temas. A propósito señala un entrevistado:

*“En la realidad muchas veces uno tiene un trabajo porque te ofrecen hacer ese trabajo. Eso está cambiando ahora con la cuestión de CONACYT, hay un cambio grande; y uno hace su proyecto y, finalmente, diseña la agenda”*(Entrevista 3).

El centro público analizado presenta una dinámica diferente. Con una conformación mucho más reciente, la estructura jerárquica y vertical de estos espacios afecta también la elaboración de agendas. En este caso particular, al tratarse de un centro de investigación dependiente MEC, el mismo posee agendas de investigación que obedecen a las necesidades de esta instancia de gobierno. Frecuentemente, las investigaciones obedecen a evaluaciones específicas de políticas puntuales o diagnósticos que sirven de base para el diseño de políticas nuevas.

En la mayoría de los casos analizados, al indagar sobre los tipos de investigación usualmente desarrollados en los centros, se constata una absoluta primacía de investigaciones aplicadas y orientadas a políticas públicas. Esta situación responde en parte al tipo de demanda existente, principalmente la cooperación internacional. Mucho de esta demanda se traduce en trabajos de consultoría, cuyos productos pueden derivar más tarde (aunque no necesari-

riamente) en trabajos de investigación. Esta situación no implica que, necesariamente, los investigadores y los centros renuncien por completo al trabajo de consolidación de una línea de investigación a más largo plazo. Así, existen investigadores que, pese a las dificultades, apuntan a desarrollar miradas más amplias, generando trabajos conceptuales. Puede apreciarse esto en lo planteado por una entrevistada:

*“Y, bueno, dentro de todo eso que se hace para otras cuestiones, uno va procesando y armando su propia línea de investigación, que es lo que siempre pasó. En mi caso, por ejemplo, no hay fondos de tiempo completo para pobreza o para inversión social, entonces uno va creando y haciendo en tiempos marginales, a lo mejor a lo largo del año, creando las bases para una línea de investigación propia, que a veces no es remunerada, pero que sale de esos otros trabajos sí remunerados”* (Entrevista 4).

Esto último resulta más dificultoso en el caso del centro de investigación público aquí considerado. En tal contexto institucional, la información producida es utilizada para la toma de decisiones y muchas veces no adquiere un carácter público. Esto hace más difícil, a los investigadores del centro (y otros centros), utilizar los productos de estos estudios como insumo para el desarrollo de abordajes más amplios y pretenciosos en términos teóricos.

La financiación para el desarrollo de investigaciones es en general escasa, según reportan la gran mayoría de los informantes consultados. Los centros de investigación privados señalan una importante dependencia del financiamiento externo. En gran medida, el mismo proviene de la cooperación internacional, los organismos internacionales e instituciones del Estado. Son muy pocos los casos en el que los proyectos o acciones de investigación son desarrollados con recursos propios o con aportes de los socios o miembros de la institución (como es el caso de DENDE<sup>10</sup>). En este sentido, los trabajos bajo la modalidad de consultorías específicas sobre temas puntuales, evaluaciones y/o diagnósticos fueron adquiriendo un peso cada vez más importante para la financiación de trabajos de investigación. En muchos de los casos, los entrevistados destacaron el uso de información relevada en trabajos puntuales de consultoría como insumos relevantes para el desarrollo de posteriores proyectos de investigación más amplios.

Pese a su acceso a fuentes de financiamiento de carácter más estable, el centro de investigación de carácter público aquí estudiado presenta también

10 Esta organización, conformada principalmente por empresarios y referentes de la sociedad civil, no se define a sí misma como un centro de investigación propiamente dicho. Aunque posee en sus equipos de trabajo a investigadores (principalmente del área económica), su tarea se centra más en el desarrollo y análisis de coyuntura y en la incidencia en políticas públicas.

serias carencias presupuestarias para el desarrollo de investigaciones. A esto se suman las limitaciones propias de los procedimientos administrativos de la función pública en el Paraguay, que en sus parámetros de planificación y ejecución presupuestaria no consideran las actividades de investigación acorde con las flexibilidades y particularidades que requieren este tipo de proyectos.

Los nuevos fondos disponibles a través de CONACYT, por medio de su programa PROCENCIA, abrieron un nuevo panorama tanto para los centros de investigación públicos como privados. Estos fondos promueven la articulación de instituciones de investigación así como la transferencia de conocimientos y capacidades, aunque los procedimientos administrativos presentan muchas trabas y dificultades ya enfrentadas por los centros de investigación públicos.

En gran medida, la todavía limitada disponibilidad de recursos afecta también las estrategias de evaluación de calidad de la producción. En los centros de investigación públicos y privados son utilizados recursos humanos internos para los procesos de control de calidad. En la gran mayoría de los casos, estos procesos son poco formalizados y dependientes de colaboraciones voluntarias, lo que deriva en que sean poco rigurosos y dependientes de la disponibilidad de tiempo de las personas involucradas. En algunos casos, se recurre a la revisión de pares externos pero la poca disponibilidad de recursos para este tipo de acciones reduce las posibilidades de este tipo de apoyo.

Otra estrategia utilizada por los centros de investigación se basa en la articulación asociaciones con otros centros especializados del exterior. De esta forma, los investigadores de tales centros ofician de mentores y evaluadores externos de los proyectos de investigación desarrollados bajo convenios de trabajo previamente acordados.

Los centros de investigación manifiestan contar con un número reducido de recursos humanos estables, por lo general dependiente de la disponibilidad de recursos financieros en cada coyuntura. En la gran generalidad de los centros privados, las remuneraciones están atadas a proyectos específicos, por lo que la vinculación efectiva de los investigadores se relaciona de forma directa a la continuidad o no de tales recursos. Ante esta situación, algunos de los centros hacen grandes esfuerzos y articulan estrategias para garantizar condiciones mínimas para la permanencia de un equipo de trabajo estable en sus áreas prioritarias de investigación generando estrategias de búsqueda fondos. Esto exige, por lo general, gran versatilidad por parte de los investigadores, los cuales deben asumir responsabilidades diversas que muchas veces superan las propiamente investigativas.

El centro de investigación de carácter público aquí analizado cuenta con un equipo de investigadores estable y con presupuesto regular, pero en un número muy inferior al que es requerido para satisfacer todas las actividades a su cargo. En este caso también, se observan sobrecarga de tareas así como la necesidad de que cada investigador asuma responsabilidades muy diversas y por fuera de las meramente investigativas.

Otra característica que afecta tanto a centros públicos como privados, es que una parte importante de los recursos humanos formados en el exterior no continúan en actividades investigativas una vez de regreso al país. Esta situación limita la transferencia de conocimientos, a la vez que priva a los centros del concurso especializado de estos investigadores.

A esto se suma la ausencia de una comunidad académica organizada en el ámbito de las ciencias sociales en el país. Si bien hubo intentos de conformarla, como fue el caso de la Asociación de Estudios Paraguayos (AEP) que alcanzó a aglutinar a un importante número de investigadores sociales locales y llegó a desarrollar un par de publicaciones, este tipo de emprendimientos no prosperaron<sup>11</sup>. Esta situación acaba afectando el impulso de espacios formativos de carácter más especializado, la evaluación crítica de toda la producción en las áreas de las ciencias sociales, a la vez de la promoción de la relevancia de los resultados producidos.

Por último, puede mencionarse que los escasos recursos humanos existentes se encuentran muy dispersos en más de dos decenas de centros de investigación privados y públicos. Y el número de centros continúa aumentando, generando aún mayor dispersión y dificultando la conformación de equipos estables de trabajo. Esta situación obedece, según apuntan algunos entrevistados, al poco nivel de decisión que muchas veces tienen los investigadores en las estructuras de decisión de los centros ya conformados. Esto hace que sus intereses de investigación no se vean reflejados en las agendas y que estos opten, finalmente, por la fundación de nuevos espacios a fin de proseguir con sus intereses temáticos.

En lo que hace a la carrera del investigador, los centros de investigación privados se ven en general limitados por su forma de acceso a los recursos. No contar con flujos constantes y financiamiento institucional hace que se torne difícil la manutención de un cuerpo estable de investigadores, así como generar procesos internos de formación y promoción profesional en el área de la investigación social. No obstante esto, la mayoría de los centros disponen de

---

11 La AEP se creaba a fines de los años noventa y llegó a aglutinar acerca de cien profesionales de distintas disciplinas de las ciencias sociales en Paraguay.

estructuras que organizan y jerarquizan las actividades de investigación. Así pueden encontrarse al menos tres niveles básicos, partiendo de las instancias de reclutamiento (investigadores junior), pasando por instancias intermedias (investigadores de planta o investigadores asociados) hasta llegar a un nivel superior (la de investigadores senior). Por otro lado, en el centro público analizado, tampoco se observa una estructuración y articulación consolidada, más allá de la que impone la misma estructuración de la función pública.

Puede verse que tanto los centros de investigación públicos y privados se esfuerzan por mantener relaciones y redes de trabajo con organizaciones afines. Los mismos, en su totalidad, participan de espacios de articulación regional e internacional con el objetivo de potenciar sus capacidades en el área de investigación. También puede constatarse la participación en articulaciones que combinan capacidades diferentes entre sus miembros, conjugando experiencias en acciones de promoción de derechos (*advocacy*) con experiencias en el área de la investigación.

Las redes y plataformas internacionales de articulación le han permitido tener mayor visibilidad a nivel nacional e internacional. Es así que la mayor parte de la producción científica en el área de las ciencias sociales, que circula en ámbitos científicos y académicos a nivel internacional, ha sido elaborada en estos centros independientes antes que en las universidades públicas y privadas.

Otro tipo de asociaciones mencionadas son las establecidas entre los centros privados y las universidades (tanto nacionales como internacionales). A nivel local, dada la mayor experiencia de los centros en investigación social, son frecuentes las asociaciones para el desarrollo de proyectos formativos, en grado como en posgrado. A nivel internacional, es frecuente que investigadores académicos del exterior establezcan acuerdos y desarrollen proyecto con los centros privados antes que con las universidades, dada la producción y la experiencia acumulada por los primeros.

Las principales dificultades para la producción enfrentadas por los centros de investigación públicos y privados giran en torno a la disponibilidad de recursos humanos y financieros para la investigación. La todavía escasa disponibilidad de recursos financieros constantes y estables, que permitan consolidar líneas de investigación a largo plazo y desarrollar agendas de investigación de forma independiente, es uno de los factores más mencionados por investigadores de todos los centros. Aunque los entrevistados coinciden en la importancia y potencialidad de los nuevos mecanismos de financiación desarrollados por el CONACYT por medio de su programa PROCENCIA, todavía el proceso es incipiente para permitir evaluar su impacto en el ámbito de producción de conocimiento en ciencias sociales.

La insuficiente disponibilidad de recursos humanos capacitados y con experiencia para la investigación es otros de los puntos en común mencionados. Siendo muy poco desarrollada la investigación en ciencias sociales en los ámbitos académicos locales, existen muy reducidas oportunidades para establecer programas rigurosos y sistemáticos para la formación de investigadores. Este hecho ha sido uno de los factores que ha impulsado en algunos casos el acercamiento entre centros privados y las universidades. En algunos casos, los centros han generado aproximaciones con el objetivo de reclutar a potenciales investigadores. En otros, las universidades han recurrido a los centros a fin de nutrirse de sus experiencias y experticia en el campo de la investigación social.

## 4.2. Las universidades

En el Paraguay resulta llamativo el amplio espectro de universidades en el mercado, con relación al tamaño de la población del país y a la demanda efectiva. Con un sistema universitario altamente privatizado, más del 60% de la matrícula se encuentra inserta en el ámbito de la educación universitaria privada, sobre una demanda de poco menos de 170.000 estudiantes (Viceministerio de Educación Superior, 2012). Pero el amplio margen de oferta y nivel de competencia no redundan necesariamente en una mejor calidad de los servicios prestados. Esto es evidenciado por García Riart y Ferreira (2013) en un trabajo comparado entre los sistemas universitarios paraguayo y uruguayo, en el que se destacan condiciones poco favorables del ejercicio de la docencia en Paraguay pese al alto grado de competencia en el mercado educativo de nivel terciario: “Con respecto a la composición del sistema universitario de ambos países, es notable que el Paraguay tenga prácticamente 10 veces más universidades que el Uruguay, o dos veces más alumnos por docente” (García Riart y Ferreira, 2013).

La cada vez mayor influencia de las universidades privadas en el sistema universitario paraguayo empieza a visibilizarse una década y media atrás, a raíz de sus principales efectos en todo el sistema. Para Domingo Rivarola (2002), los dos efectos más relevantes son:

*“(...) por un lado, las precarias condiciones de enseñanza que dispensaban muchas de las nuevas instituciones y por otro, el efecto negativo producido sobre las universidades de mayor nivel en cuanto a las facilidades y permisividad que muchos de estos centros ofrecían con la finalidad de atraer a los estudiantes”.* (Rivarola, 2002)

No obstante las medidas tendientes a limitar la proliferación indiscriminada de instituciones educativas privadas de nivel terciario, las mismas en la actualidad más que quintuplican a las públicas representando el 85% del total

disponibles en el mercado. Así, la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) reconoce 54 universidades, 8 de carácter público y 46 de carácter privado (ANEAES, 2015).

Pero la extendida proliferación de instituciones educativas de carácter universitario no ha redundado en una expansión de la actividad científica y de generación de conocimiento en el sistema universitario paraguayo. Esta situación va en contra sentido de lo observado en otros países, puesto que en Paraguay los institutos privados, las ONGs y hasta instituciones públicas diversas (como los ministerios) los espacios en los que mayormente se desarrolla la investigación científica. Esta situación genera gran dificultad al ámbito de las ciencias sociales, donde se observa una mayor dispersión y dificultades de estructurar una comunidad científica algo más consolidada como se observa en otras áreas científicas del país (Duarte, 2015)<sup>12</sup>.

Esta situación obedece a la combinación de múltiples factores, que va desde la ausencia de políticas de Estado hasta un énfasis mayor en la formación profesional antes que en la investigación, adoptado por las instituciones universitarias del país. A todo esto se suma la completa desvinculación de la universidad y el mercado productivo, más allá de las funciones que la primera pueda desarrollar como instancia de formación de recursos humanos. Todo esto queda claramente apuntado por Rivarola cuando expresa:

*“A más de la falta de una política nacional de investigación, el fuerte sesgo profesionalista que arrastra históricamente la universidad paraguaya, la carencia de recursos humanos especializados y actualmente, las graves limitaciones financieras, son otras de las razones que menguan la actividad investigadora”* (Rivarola, 2002:57)

Para el presente trabajo se han seleccionado instituciones de cada ámbito, el público y el privado. En el caso de las universidades públicas, se ha seleccionado a la Dirección General de Posgrado e Investigación de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), específicamente la Dirección de Investigación y Extensión de la Facultad de Ciencias Económicas, y la Dirección de Posgrado e Investigación de la Universidad Nacional del Este (UNE). En el caso de las universidades privadas, fue seleccionada la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, la institución universitaria de carácter privado más antigua del país.

Las universidades públicas y privadas se articulan en base a estructuras organizativas y de gobernanza bien definidas y jerarquizadas, conforme lo exigen las leyes nacionales. Las universidades públicas se manejan en base a paráme-

12 Coordinador del Programa Paraguay para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología-PRO-CIENCIA y Asesor de la presidencia del CONACYT.

tros de la administración pública con normativas rígidas, criterios de impersonalidad y procedimientos presupuestarios semejantes al resto de las instituciones del Estado. Mientras que las universidades privadas, por su parte, poseen mayor autonomía y muestran además una mayor consolidación institucional, aunque sus actividades en el ámbito de la investigación son extremadamente reducidas.

En ambos casos, universidades públicas y privadas, pueden constarse una extrema diferencia en tamaño y estructura entre las dimensiones propiamente educativas (instructivas) y las investigativas. Así la cantidad de docentes, cuadros administrativos, estructuras edilicias y recursos financieros que son destinados a las actividades formativas son abrumadoramente superiores a los destinados para la investigación y la producción de conocimiento. Esta diferencia es aún mayor al atender específicamente a las ciencias sociales.

En lo que se refiere a las agendas de investigación, al contar con fondos propios las universidades poseen una mayor autonomía para la elaboración de sus agendas de investigación. Pero si bien las universidades públicas cuentan con fondos regulares proveídos por el Presupuesto General de Gastos de la Nación, son reducidos los rubros destinados al financiamiento de investigación. El caso de las universidades privadas no difiere en demasía, aunque las razones sean otras. Las universidades privadas se mueven en general por parámetros empresariales, tras la búsqueda de renta y con retornos más o menos rápidos del capital invertido. Bajo esta dinámica, la inversión en actividades e infraestructura básica para la investigación resulta, cuanto menos, poco atractiva.

Las universidades muestran una reducida cantidad de recursos humanos al igual que los centros de investigación, aunque con características diferentes. Si bien el número de profesores investigadores resulta muy inferior al número de profesores-docentes con exclusividad, en ciertos casos los investigadores cuentan con relativa estabilidad. Eso sucede principalmente en las universidades públicas con presupuesto oficial. Estos investigadores tienen el compromiso de desarrollar investigaciones a ser publicadas en papers o revistas científicas, aunque no se determinan números ni plazos específicos.

Sin embargo, el contar con tales rubros puede obedecer a razones políticas antes que a capacidades profesionales para la investigación. Por otro lado, en los casos en que investigadores consiguen acceder a dichos rubros, es común que los mismos sean sobrecargados con actividades de aula restándole, en los hechos, tiempos y condiciones para la investigación.

Las universidades privadas presentan una realidad completamente diferente a la de las públicas. Allí los recursos son muy limitados y son pocos los casos en los que se cuenta con profesores investigadores. La Universidad Ca-

tólica, por ejemplo, cuenta con algunos investigadores tanto a nivel central (rectorado) como en varias de sus facultades. Pero los mismos gozan de poca estabilidad, con contratos breves y por lo general con una importante carga de actividades administrativas antes que de investigación propiamente dichas.

En lo que hace a la carrera del investigador, las estructuras son diferentes para las universidades públicas o privadas. Para las universidades públicas la carrera se articula de hecho por la propia estructura del presupuesto de la institución, antes que por las capacidades y méritos en el ámbito de la investigación. En las universidades privadas, por su parte, este aspecto es aún muy incipiente. Y si bien se cuenta con cierta normativa y reglamentación que contempla una estructura mínima con sus niveles y etapas, la misma ha sido todavía muy poco desarrollada.

En la mayoría de los casos analizados, tanto universidades públicas como privadas participan mayoritariamente de redes específicamente académicas. Son pocos los casos en los que se desarrollan otro tipo de relaciones, en espacios de articulación más amplios y diversos. En términos generales, estas redes propician el intercambio de profesores y alumnos a fin de desarrollar estancias en clases y seminarios. También, en casos como los de la Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo (AUGM), se promueven eventos de socialización de trabajos de jóvenes investigadores de diferentes áreas, entre ellas de las ciencias sociales.

En lo que respecta a la financiación de la investigación en las universidades públicas, en la mayoría de los casos, el mismo consiste en salarios para docentes investigadores. Por lo general, no son financiadas otro tipo de actividades de investigación (desarrollo de encuestas, asistencias técnicas, etc.) y recursos específicos para tal efecto (viajes, viáticos, insumos, etc.), lo que queda a cuenta del propio investigador. Sin embargo, existen casos en los que las investigaciones acceden a fondos directos del rectorado que otorga rubros de investigación, así como de organismos internacionales. En el caso de las privadas, en gran medida la financiación responde a la administración que estas instituciones hacen de sus propios recursos, mayoritariamente obtenidos en base a la venta de servicios educativos.

Por otro lado, en muchos casos, los rubros asignados a docentes investigadores no son utilizados de forma apropiada, destinándolos al financiamiento de actividades no relacionadas con la investigación, en términos más rigurosos. Es así que, por ejemplo, existen docentes universitarios que se beneficiaron de rubros de investigación sin realizar actividades específicas en esta área, cobrando por el desarrollo de clases o por la ejecución de actividades de índole administrativo.

Al igual que en los casos de los centros de investigación, las universidades públicas y privadas ven como sus principales dificultades para la producción la disponibilidad de recursos humanos y financieros para la investigación. En el caso de las públicas, esto obedece a las asignaciones presupuestarias realizadas a través del Presupuesto General de Gastos de la Nación.

## **5. La demanda de investigación en Paraguay**

En el área de ciencias sociales, entre los actores que demandan investigación sobresalen los hacedores de políticas, los organismos internacionales, las organizaciones de base, las organizaciones no gubernamentales de acción ciudadana (advocacy), los empresarios y los periodistas. Las necesidades de conocimientos y el tipo de investigación requerida, el uso y la aplicabilidad de la investigación obtenida, varían de un actor a otro. A continuación, se analiza cada uno de estos aspectos.

Los técnicos del sector público, concuerdan acerca de la necesidad de contar con evidencias generadas por la investigación para la toma de decisiones de políticas públicas. Si bien es cierto que el hacedor de políticas toma sus decisiones sobre la base de conocimientos empíricos, existe un avance en el uso de los resultados de las investigaciones realizadas por especialistas o centros de investigación / think tanks. Es decir, se percibe una cierta voluntad de vincular/articular las políticas públicas con el mundo de la investigación.

En ese contexto, existe una demanda por investigaciones de tipo aplicadas que están orientadas a la formulación de políticas públicas específicas, más que una demanda por investigaciones de tipo conceptuales – teóricas. Esto hace que se desarrollen investigaciones que, en primer lugar, ayuden a entender mejor la problemática de la realidad económica y social del país (estudios de diagnóstico); en segundo lugar que sugieran propuestas de acciones adecuadas para encaminar tales situaciones; y en tercer lugar que permita medir el impacto de las políticas públicas aplicadas (evaluaciones de resultados).

La demanda de investigación del Estado paraguayo surge en el marco de los programas y planes sectoriales que tienen las diferentes instituciones que lo integran. Esta demanda no responde a un plan general de desarrollo de largo plazo. En consecuencia, no se cuenta con una agenda formal de investigación, en el cual se prioricen y se establezcan claramente cuáles son los temas específicos que se necesitan investigar, por qué y para qué investigar. Si bien la demanda de conocimientos existe, no se tiene bien estructurada las necesidades de estos conocimientos.

Respecto de los organismos internacionales, la demanda de investigación

surge en las diversas etapas del proceso de diseño, implementación y evaluación de los programas o proyectos de cooperación financiera.

En una primera etapa, demandan estudios de diagnóstico acerca de la realidad del país, a los efectos de identificar las debilidades y desafíos que tiene el mismo para promover su desarrollo. Esto les permite determinar los sectores en donde el trabajo de la cooperación internacional pueda tener una mayor utilidad y trascendencia. Los estudios son amplios, por ejemplo, un análisis sobre el sistema educativo nacional, cuyos resultados sirven de insumo para elaborar el convenio marco o estrategia país de la cooperación.

En una segunda etapa, los estudios están orientados a generar evidencias que pudieran sustentar potenciales proyectos/programas específicos de cooperación. Esto refleja la falta de una claridad de las instituciones públicas en cuanto a las necesidades reales que tienen, y que dificulta la identificación de los programas específicos a ser beneficiados con los fondos de la cooperación.

En una tercera etapa, surgen necesidades de investigación sobre temas o cuestiones específicas durante la implementación de los programas de cooperación. Finalmente, los organismos internacionales demandan investigaciones para evaluar el impacto que ha tenido el programa o proyectos de cooperación sobre la base de ciertos indicadores previamente definidos.

Por lo que se puede apreciar, la demanda de los organismos internacionales hace énfasis en los análisis más de tipo empíricos, sobre temas relacionados a una situación particular de la realidad económica y social. Todo ello sirve de insumo a los hacedores de políticas para la definición de políticas públicas. Solo en ciertas ocasiones, la demanda se orienta a investigaciones de tipo conceptual – teórico y/o de otra naturaleza (por ejemplo, estudios comparados). Predominan las investigaciones cuantitativas, y en menor medida aparecen los estudios cualitativos

Los resultados de estas investigaciones son tanto de carácter público como de uso interno entre los organismos cooperantes y las instancias públicas. Dependiendo del tenor de los conocimientos generados y del impacto que pudiera ocasionar en los diferentes actores de la sociedad civil, se toma la decisión de publicar o no los resultados. En la medida que sean publicados, contribuyen a generar un debate más amplio entre los diversos actores de la sociedad civil.

En el caso de las organizaciones de base (sindicatos), las mismas fundamentan su accionar principalmente sobre los conocimientos empíricos que puedan tener cada uno de sus integrantes. Las demandas de investigaciones están más orientadas a aquellas que son de tipo empírico y descriptivo. Estos conocimientos son utilizados para generar debate sobre una situación en particular y para canalizar de una forma más articulada y ordenada sus demandas

hacia los hacedores de políticas, para incidir en las políticas públicas.

Respecto de las organizaciones no gubernamentales de acción ciudadana (advocacy), éstas demandan investigaciones empíricas y aplicadas con el propósito de mejorar la cultura ciudadana, para que sectores de la población puedan tener una mayor incidencia en las políticas públicas. Las organizaciones logran su objetivo a través de un proceso educativo, que permite al ciudadano acceder a un mayor conocimiento sobre sus derechos y obligaciones, y tener así una activa participación en el proceso de formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas. Los resultados de las investigaciones son utilizados por las ONGs para la realización de sus campañas de acción ciudadana.

Los empresarios demandan análisis de coyuntura sobre temas económicos, políticos y sociales del país y de la región, a fin de contar con informaciones más precisas que le permitan adoptar decisiones óptimas en sus negocios. En menor medida demandan investigaciones cuyos resultados pudieran ser utilizados para apoyar el proceso de formulación e implementación de políticas públicas.

En el caso de los periodistas y comunicadores demandan informaciones y análisis sobre diversos temas relacionados a las políticas públicas. Estas informaciones son utilizadas por los medios de prensa para promover y generar un debate público respecto de los asuntos económicos y sociales.

**Tabla 2:** Demanda de Investigación

<b>Tipo de Organización</b>	<b>Tipo de Investigación Requerida</b>	<b>Uso / Aplicabilidad de los conocimientos generados</b>
Estado	<p>Más investigaciones aplicadas y orientadas a la formulación de políticas públicas.</p> <p>Menos investigaciones de tipo teóricas – conceptuales.</p>	Avance en la toma de las decisiones de políticas basadas en las evidencias generadas a partir de las investigaciones.

Organismos Internacionales	<p>Más investigaciones aplicadas y orientadas a las políticas públicas.</p> <p>En ocasiones se orienta a investigaciones de tipo conceptual – teórico y/o de otra naturaleza (por ejemplo, estudios comparados).</p>	<p>Los análisis se utilizan en las diferentes etapas durante el proceso de diseño, implementación y evaluación de sus programas o proyectos de cooperación financiera.</p> <p>Sirven de insumos para el diseño e implementación de políticas públicas.</p> <p>Contribuyen a generar un debate más amplio entre los diversos actores de la sociedad civil.</p>
Organismos de base	Énfasis en las investigaciones de tipo empírico y descriptivo.	<p>Contribuyen a generar debate entre los diferentes actores de la sociedad civil.</p> <p>Sirven de insumo para canalizar mejor sus demandas hacia el Estado a fin de incidir en las políticas públicas.</p>
Organismos de acción ciudadana (advocacy)	Investigaciones aplicadas y orientadas a las políticas públicas.	Son utilizados para la realización de sus campañas a fin de promover la cultura y la acción ciudadana para incidir en las políticas públicas.
Empresarios	Análisis de coyuntura. En menor medida investigaciones orientadas a las políticas públicas.	Son utilizados para la adopción de decisiones óptimas en sus negocios.
Periodistas	Informaciones y análisis sobre diversos temas relacionados a políticas públicas	Generar debate serio, responsable y riguroso sobre temas económicos y sociales.

*(Elaboración propia)*

En resumen, en el país sobresalen las investigaciones empíricas y aplicadas, orientadas a la formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas. Estas investigaciones abarcan desde estudios de diagnósticos sobre la realidad económica y social del país (exploratorio y descriptivo), pasando por estudios que incluyen recomendaciones de políticas públicas específicas, y hasta estudios que incluyen evaluaciones de impacto de las políticas públicas.

Los actores que demandan investigación requieren estudios de tipo consultoría de corto plazo. Algunas de ellas tienen un componente de investigación, por lo que en ocasiones resulta más complicado establecer un límite entre ambas modalidades. Existe también una práctica por parte de los actores, de consultar de manera personal con los diferentes analistas sobre los temas de interés, de manera a tener un panorama más completo sobre la realidad.

La principal dificultad que se encuentra es la de obtener ciertos estándares de calidad en la producción de conocimientos. Las investigaciones obtenidas son a veces pocos rigurosas en términos conceptuales y metodológicos, inclusive en cuanto a su aproximación empírica. En el caso de las evaluaciones de impacto de las políticas públicas, éstas se centran meramente en la descripción de los números obtenidos, en lugar de profundizar el verdadero impacto que han tenido estos resultados.

Todo esto se debe a la existencia de un mercado reducido de oferentes de investigaciones y a la falta de una mayor exigencia de calidad de la demanda de investigación. Además, a menudo no existe un diálogo permanente entre los actores que demandan investigación y los oferentes, por lo ocasiona una falta de comprensión de los alcances del trabajo requerido.

## **6. La Política Estatal de apoyo a la Ciencia y Tecnología**

Desde finales de los años 90, el Estado paraguayo ha venido mostrando un avance gradual en cuanto al diseño de políticas y programas orientados a apoyar y fomentar la producción del conocimiento científico, la formación de los recursos humanos y los procesos de desarrollo tecnológico e innovación. Estos esfuerzos fueron realizados en el intento de ubicar al país en un nivel similar al de los otros países de la región en materia de políticas de apoyo a la ciencia y tecnología, e incentivado por la influencia de las recomendaciones efectuados por los organismos multilaterales.

En una primera etapa, se diseña e implementa un marco institucional y normativo de apoyo a la ciencia, tecnología e innovación. Así, se instituyó el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y se creó el CONACYT (1997)<sup>13</sup>,

---

13 El CONACYT es un organismo público autárquico, compuesto por representantes del sector

como organismo asesor y órgano consultivo del Estado, encargado de propulsar las políticas nacionales, los programas e instrumentos específicos de apoyo al sector.

El CONACYT diseñó la Política Nacional de Ciencia y Tecnología - PNCT<sup>14</sup> (2002). Más adelante, en el año 2013, la PNCT fue actualizada, obteniéndose como resultado los principales lineamientos para fortalecer la política nacional de ciencia y tecnología, y se incorpora la variable de la innovación. Este documento fue divulgado bajo el título de Libro Blanco sobre los *Lineamientos para una Política de Ciencia, Tecnología e Innovación (PNCTI) del Paraguay*.

Entre los programas impulsados por el CONACYT, se destacan el Programa de Apoyo al Desarrollo de Ciencia, Tecnología e Innovación – PROCIT<sup>15</sup> (2005 – 2013) y el Proyecto de Desarrollo Tecnológico, Innovación y Evaluación de la Conformidad – DETIEC<sup>16</sup> (2009 - Actual). El programa PROCIT fue financiado con recursos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el proyecto DETIEC, con financiamiento de los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

El nuevo marco institucional y normativo diseñado e implementado dio lugar a una práctica de financiamiento de la investigación orientada y sesgada hacia el sector empresarial, con recursos financieros limitados y supeditados al Presupuesto de Gastos de la Nación y a la generosidad de la cooperación internacional. Todos los esfuerzos estaban orientados hacia el conocimiento científico producido por las *ciencias duras*, relegando a un segundo plano el conocimiento producido por las *ciencias sociales*.

Al respecto, un entrevistado del CONACYT señala que esto se debe a que los tomadores de decisiones que ocupaban las principales posiciones institucionales tienen mayoritariamente una formación en las ciencias duras, por lo que priorizan éstas áreas y, en menor medida a las relacionadas con las ciencias sociales. Detrás de ello existe también una discusión epistemológica – metodológica en el país entre las ciencias duras y ciencias sociales, en cuanto a la

---

público, privado y académico, y dependiente de la Presidencia de la República (Ley 1028 / 97 De Ciencias y Tecnología).

14 Homologada por el Decreto N° 19.007/02 del Poder Ejecutivo.

15 El PROCIT tuvo como objetivo general fortalecer el Sistema Nacional de Innovación Paraguayo. Sus tres principales componentes fueron: 1) la promoción y financiamiento de los proyectos de investigación en universidades y centros de investigación, y de proyectos de innovación tecnológica en las empresas; 2) el desarrollo de los recursos humanos y 3) el fortalecimiento y articulacióndelSistemaNacionaldeInnovación.

16 El proyecto DETIEC tiene como objetivo mejorar la competitividad de los productos y servicios del Paraguay. Sus dos principales componentes son: 1) el fortalecimiento del Sistema Nacional de Calidad y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Innovación.

validez y la utilidad del conocimiento producido por éstas últimas y el papel que juega la misma en la producción del conocimiento científico del país.

En una segunda etapa (2011- actual), el Estado Paraguayo asume una mayor apuesta para el fomento de la investigación y sobre todo en el área de las ciencias sociales. Esto se puede observar a través de diferentes acciones.

En primer lugar, el CONACYT diseña e implementa el Programa Nacional de Incentivo a los Investigadores - PRONII (2011) y PROCIENCIA (2013), tomando como modelo la experiencia uruguaya. Esto se produce en el marco de una coyuntura especial con la incorporación en el Consejo de CONACYT de representantes de las organizaciones de la sociedad civil que se dedicaban a las actividades de investigación.

El PRONII tiene por objetivo fomentar la carrera de investigador, mediante la categorización de los investigadores en diversos niveles y el otorgamiento de unos incentivos económicos a cada uno de ellos. En el marco de este programa, y con el fin de facilitar el proceso de evaluación de los investigadores, por primera vez, se clasificaron los diversos campos de ciencia y la tecnología en Áreas de Conocimiento, incluyéndose al área de las Ciencias Sociales.

Actualmente fueron categorizados un total de 385 investigadores. El 16% del total de investigadores categorizados se encuentran en el área de Ciencias Sociales. La mayor cantidad de investigadores se dedican a las áreas de las ciencias médicas y de la salud, y de las ciencias agrarias (37% y 32%, respectivamente). Con posterioridad, el PRONII se incorpora como un componente PROCIENCIA.

**Tabla 3:** Investigadores Categorizados en el PRONII

Áreas	Cantidad	Participación
Ciencias Agrarias	124	32%
Ingenierías	59	15%
Salud	142	37%
Ciencias Sociales	60	16%
<b>Total de Investigadores</b>	<b>385</b>	<b>100%</b>

(Fuente: PRONII - CONACYT, 2015)

En el año 2013 se implementa el programa PROCIENCIA que tiene por objetivo aumentar las capacidades de investigación científica, a fin de mejorar la productividad y la competitividad del país y el bienestar de todos sus habitantes. PROCIENCIA se compone de 4 ejes, que son como sigue: 1) Fomento de la Investigación Científica, 2) Fortalecimiento del Capital Humano para la I+D (creación y fortalecimiento de postgrados nacionales, otorgamiento de becas nacionales de postgrado, becas cortas en el exterior y becas para pasantías de investigación fuera del país), 3) Sistema de Investigadores en el Paraguay (PRONII), y 4) Iniciación y apropiación social de la Ciencia y Tecnología.

Este programa se consiguió financiar con recursos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), mediante un Fondo Fiduciario para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEL), creado por Ley N° 4758/12. Los recursos financieros provienen de una parte pago recibido en concepto de compensación por la cesión de energía eléctrica de la Entidad Binacional de Itaipú a Brasil<sup>17</sup>. Un total de 125 millones de dólares se han destinados al fomento de la investigación a ser ejecutados en un periodo de 5 años.

Con esto se logra obtener una cantidad importante de recursos financieros otorgados por el Estado paraguayo para el desarrollo de las diferentes actividades previstas en el programa PROCIENCIA. Esto permitirá al CONACYT tener un mayor alcance en las diferentes actividades que ha iniciado. En el marco de este programa, el 21% (USD 5,2 millones) del total de los proyectos de investigación financiados correspondieron al área de ciencias sociales.

**Tabla 4:** Proyectos de Investigación financiados por área del conocimiento, 2014-2015

Áreas del Conocimiento	Participación (%)
Ciencias Agrarias	10
Ciencias Médicas y de la Salud	19
Ciencias Naturales y Exacta	19
Ciencias Sociales	15
Ingenierías y Tecnología	21
Estructuras y Relaciones Sociales	5
Protección y Mejora de la Salud Humana	4
Humanidades	0
Control y Protección del Medio Ambiente	2

17 Artículo 9, Ley 4758/2012 Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública –FONACIDE y el FEEL.

Infraestructura y Ordenamiento del Territorio	2
Producción y Tecnología Agrícola	3
<b>Total</b>	<b>100</b>

(Fuente: Resoluciones N° 437/2014, 085/2015, 095/2015, 250/2015 y 127/2015, CONACYT)

A través de todas estas iniciativas, se origina una tendencia positiva por parte del Estado en apostar por el fomento de la producción de conocimientos y por la formación de recursos humanos calificados en las áreas de ciencia y tecnología. Los programas diseñados hacen un énfasis en la formación de los investigadores como medio para alentar la investigación en el país y en el fortalecimiento de los centros de investigación públicos o privados.

Los esfuerzos realizados aún son incipientes, en particular en el área de ciencias sociales. Sin embargo, estos avances contribuirían a la institucionalización de un entorno favorable de investigación para las ciencias sociales. El gran desafío que tiene CONACYT es lograr la sustentabilidad en el tiempo de todas estas iniciativas. Aún no se ha trabajado lo suficiente para identificar posibles alternativas para obtener fondos permanentes en las áreas de la ciencia y tecnología y lograr así, la continuidad de la inversión en investigación y desarrollo.

## **7. La dinámica de producción de conocimiento en el Paraguay: calidad, circulación y uso de la investigación**

La producción de conocimientos en el país, en general y en particular en las ciencias sociales, se ha caracterizado por la falta de una política estatal de fomento a la producción de conocimientos científicos, así como por la ausencia de las universidades en la realización de investigaciones científicas. Fueron los centros de investigación del sector privado, los principales responsables de la producción de conocimientos en esta área.

En un primer momento (a finales de los años 80 hasta fines de los 90) los centros de investigación han tenido la capacidad de fijar la agenda de investigación y de influenciar, a su vez, en la generación de la demanda de investigación de los diversos actores (hacedores de políticas, organismos internacionales, organizaciones de acción ciudadana, organizaciones de base, etc.). Con el correr del tiempo (a inicios de los años 2000) fue reduciéndose esta capacidad de los centros para fijar la agenda de investigación, y surge la influencia de

la cooperación internacional (principalmente organismos multilaterales) para determinar dicha agenda. No solo influían en la definición de los temas a investigar, sino también en el tipo de investigación y uso de metodologías para su desarrollo.

En sus orígenes, las primeras investigaciones realizadas en el ámbito de las ciencias sociales locales fueron más de tipo académica, mientras que en la actualidad tienen una mayor relevancia las de tipo empíricas y aplicadas, orientadas a la formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas. A raíz de este giro, la modalidad de consultoría se destaca como una de las formas de circulación del conocimiento, siendo los medios más utilizados los informes técnicos, los artículos periodísticos, los briefs y las notas de políticas antes que los artículos científicos o papers en publicaciones indexadas a nivel local o internacional.

Esta nueva orientación, ha impuesto en el mercado local una suerte de formatos preestablecidos de producción, presentación y circulación de las investigaciones. Ello termina afectando la calidad de las investigaciones de manera negativa, alejándola de los estándares internacionales de la ciencia y de sus principales circuitos de circulación (revistas especializadas, congresos y seminarios científicos). A esto se debe sumar la falta de una comunidad académica a nivel nacional, que pudiera contribuir a generar espacios de debate y por lo tanto, a mejorar la calidad de las investigaciones en ciencias sociales. En este sentido, el vínculo establecido de los centros de investigación nacionales con las redes académicas internacionales ha jugado un rol muy importante para garantizar un nivel mayor de la calidad académica de las investigaciones.

La señalada orientación ha afectado además las formas y mecanismos de financiamiento de la investigación. Ha ganado predominancia así la financiación proveniente de los organismos internacionales y la cooperación internacional, por sobre fondos locales y fuentes de financiación públicas. En contraste con esto, en los últimos años ha ganado presencia el CONACYT con el diseño de sus nuevos programas PRONII y PROCENCIA orientados al fomento de la investigación y el desarrollo de capital humano en las ciencias locales.

En resumen, el entorno de la investigación en el país ha estado determinado por una multiplicidad de factores, entre las que sobresalen: i) el rol que han tenido los centros privados de investigación en la producción de conocimientos; ii) la generación de la demanda de investigación por parte de los diversos actores, promovido en muchos casos por los mismos centros privados de investigación; iii) y recientemente una demanda de investigación más tecnocrática por parte de los organismos internacionales.

En los últimos años, las políticas y programas de apoyo a la producción de conocimientos científicos por parte de CONACYT contribuirían a la estructuración de un entorno favorable de la investigación. Con la creación del PRONII y PROCIENCIA, los centros de investigación y las universidades no solo tienen la posibilidad de contar con mayores recursos financieros, sino también con la oportunidad de definir sus propias agendas de investigación de una forma más independiente. Sin embargo, el verdadero impacto de todas estas iniciativas en el entorno de la investigación, está aún por verse en los próximos años.

## Referencias Bibliográficas

Belletini, Orazio. 2007. El papel de los centros de política pública en las reformas públicas implementadas en América Latina. En A. Garcé y G. Uña (ed), *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*, pp. 111- 138. Buenos Aires: Prometeo.

Caballero, Camilo. 2013. Análisis de los marcos normativos de cuatro países de Iberoamérica en relación a la participación ciudadana en Ciencia y Tecnología. Tesis para optar por el título de Magíster en Estudios Sociales de la Ciencia y Tecnología. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. 2002. *Política Nacional de Ciencia y Tecnología*. Asunción: CONACYT.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. 2012. *Indicadores de Ciencia y Tecnología de Paraguay*. Asunción: CONACYT.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. 2014. *Libro Blanco. De los lineamientos para una política de ciencia, tecnología e innovación del Paraguay*. Asunción: CONACYT

Galeano, Luis, González, Ignacio & otros. 2014. Paraguay. En: *Más Saber América Latina*, pp. 418-461. Grupo Faro-Centro de Políticas de Educación-TTI.

O'Donnell, Guillermo. 1978. *Reflections on the Patterns of Change in Bureaucratic-Authoritarian Regimes in Latin America*. *Latin American Research Review*. N° 13. Princeton: JSTOR

Riart, Jorge & Ferreira, Liliana. 2013. *Sistemas de Educación Superior en Paraguay y Uruguay. Un estudio Comparado. Dossier temático: Autonomía*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Rivarola, Domingo. 2002. *Informe Nacional sobre Educación Superior en Paraguay*. Asunción: UNESCO.

Robledo, Maria. 2012. *El proceso de institucionalización de la sociología en Paraguay. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con orientación en educación 1964-1972*. Buenos Aires: FLACSO.

Rouquie, Alain. 1981. *Demilitarization and the Institutionalization of Military - Dominated polities in Latin America*. Washington D.C.: Wilson International Center.

Soler, Lorena. 2012. La revista paraguaya de sociología. Campo, intelectuales y debates (1964-1991), En: Revista Paraguaya de Sociología, Año 49, N 141, 2012, pp 243-265. Asunción: CPES.

## **Instituciones entrevistadas**

Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)  
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)  
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)  
Banco Mundial (BM)  
Base de Investigaciones Sociales (BASE IS)  
Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A)  
Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguay (CADEP)  
Centro de Documentación y Estudio (CDE)  
Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI)  
Centro de Investigación e Innovación Educativa (CIIE) del Ministerio de Educación y Cultura (MEC)  
Congreso Nacional, Cámara de Senadores  
Cooperación International Alemana (GIZ)  
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)  
Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana  
Delegación de la Unión Europea (UE)  
Desarrollo en Democracia (DENDE)  
Dirección de Investigación y Extensión, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Asunción (UNA)  
Dirección General de Planificación, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)  
Dirección General de Políticas Sociales, Dirección de Investigación y Difusión, Secretaría de Acción Social (SAS)  
Dirección General de Postgrado e Investigación, Universidad Católica de Asunción (UCA)  
Dirección de Posgrado, Universidad del Este (UNE)  
Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay (FEDEM)  
Investigación para el Desarrollo (ID)  
Ministerio de Hacienda (MH)  
Manufacturas de Pilar S.A.  
Organización Nacional Campesina (ONAC)  
Secretaría Técnica de Planificación (STP)

## Siglas y Abreviaturas

AUGM	Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPD	Banco Paraguayo de Datos
BASE IS	Base de Investigaciones Sociales
CADEP	Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya
CDE	Centro de Documentación y Estudios
CERI	Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios
CIIE-MEC	Centro de Investigación e Innovación Educativa del Ministerio de Educación y Cultura
CPES	Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
DENDE	Desarrollo en Democracia
DETIEC	Desarrollo Tecnológico, Innovación y Evaluación de la Conformidad
FOCEM	Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR
FEEI	Fondo Fiduciario para la Excelencia de la Educación y la Investigación
FONACIDE	Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
ID	Instituto Desarrollo
PNCT	Política Nacional de Ciencia y Tecnología
PNCTI	Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
PROCIT	Programa de Apoyo al Desarrollo de Ciencia, Tecnología e Innovación
PRONII	Programa Nacional de Incentivos a los Investigadores
PROCIENCIA	Programa Paraguayo para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología
RPS	Revista Paraguaya de Sociología
SNI	Sistema Nacional de Investigación
UCA	Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción
UNA	Universidad Nacional de Asunción
UNE	Universidad Nacional del Este